

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

בשירות המטאורולוגי נערכה ביקורת שהקיפה את תחומי הפעילות השונים של השירות; באגף הרישוי נבדקו פעולות המחלקה לעיבוד נתונים ורישום; נבדקו דרכי הפיקוח של המפקח על התעבורה על הסעות סיור והשכרת רכב, וכן על יישום הצווים שהוצאו בעניין זה; במינהל התעופה האזרחית ובהנהלת המשד נבחנו הפעולות הקשורות לאכיפת הגבלות בטיסות השכר.

במשרד התחבורה ובאל"על נדק משרד מבקר המדינה את עיסקת המכירה של מניות בחברת ארקיע, קוי תעופה בישראל בע"מ שהיו שייכות לאל"על.

בחברת נתיבי אילון בע"מ הסתיימה הביקורת וניתן דו"ח נפרד בספטמבר 1980.

השירות המטאורולוגי

השירות המטאורולוגי (להלן — השירות) מספק נתונים מטאורולוגיים כלליים לתחזיות מזג אוויר לציבור בכללותו ובמיוחד למגורים שונים בו הזקוקים לכך: תעופה, בטחון, ימאות וחקלאות; עוד עוסק השירות בעריכת סקרים מיוחדים בתחומי פעולותיו, שבחלקם מוזמנים וממומנים על ידי גורמים ממלכתיים או ציבוריים ומיועדים להם. השירות מקיים רשת של תחנות מטאורולוגיות מסוגים שונים, להבטחת תצפיות אמינות. עיקר הציוד התפעולי לקליטת הנתונים המטאורולוגיים, לעיבודם ולהעברתם נמצא במרכז שבבית דגן. כן נמצא ציוד בתחנות מטאורולוגיות בנמל התעופה בן-גוריון (להלן — נתב"ג), בשדות התעופה הפנים ארציים, ובי-70 תחנות נוספות; 600 תחנות למדידת גשם שרובן מופעלות על ידי מתנדבים נמצאות ברחבי הארץ.

משנת 1975 פועל השירות כיחידת סמך במשרד התחבורה (להלן — המשד). בשנת הכספים 1979 הוציא השירות 103.60 מיליון ל"י ותקציבו לשנת הכספים 1980 הועמד על 156 מיליון ל"י, מהם 61 מיליון ל"י הוצאה מותנית בהכנסה, בעיקר מביצוע עבודות ומחקרים בעבור גורמי חוץ. שיא כוח האדם לשנת הכספים 1980 נקבע בחוק התקציב ל-218 עובדים, לעומת 258 עובדים בשנת הכספים 1979.

בחודשים מאי-אוגוסט 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בתחומים המינהליים של פעילות השירות. ביקורת קודמת נערכה בי 1976 (דו"ח שנתי 27, עמ' 574).

אירגון וסדרי עבודה

1. בראש השירות מכהן מנהל, שאליו כפופים ארבעה סגנים האחראים על ארבע יחידות: שירותי חיזוי, שירותי אקלים, שירותים הנדסיים, וארגון ומינהל. בכל יחידה כמה מחלקות ומדורים; המחלקות למחקר, למחשב, ולתחנות בשטחים המוחזקים כפופות ישירות למנהל השירות.

ההתפתחות הדינמית שחלה בשירות ובשיטות העבודה למתן מידע מטאורולוגי הביאה, עוד בי 1977, לצורך לבחון ולהגדיר את יעדי המערכת ואת עקרונות היסוד ותפוסת המינהל שלה. באוקטובר אותה שנה מינו מנכ"ל המשרד והממונה על התקנים והתכנון בנציבות שירות המדינה, ועדה משותפת לבדיקת המבנה הארגוני של השירות; בכתב מינויה נתבקשה הוועדה להגיש את המלצותיה עד לסוף נובמבר אותה שנה, אולם אלה הוגשו רק ביולי 1978. עיקר המלצות היו בתחום שינויי כפיפויות ואחריות מקצועית לביצוע עבודות. בדצמבר אותה שנה הגיש המשנה למנכ"ל המשרד עוד דו"ח ובו המלצות אופרטיביות נוספות לגבי ארגון המשמרות וכוח האדם בשירות, שהיו אמורות להקטין ב-50% את מספר עובדי המשמרות. על דו"ח זה השיג מנהל השירות במועד סמוך.

— המבנה הארגוני הקיים של השירות הוא אותו מבנה, שלגביו טענו מנכ"ל המשרד ומנהל השירות, עוד שלוש שנים קודם לכן, שאינו תואם את השינויים הטכנולוגיים וההתפתחות שחלה בפעולותיו של השירות. חרף דיונים ממושכים על שינוי מבנהו של השירות לא חל עד לסוף 1980 כל שינוי וגם לא נעשה ארגון מחדש של המשמרות (ראה להלן).

על אף שהשירות הוא יחידת סמך במשרד, לא ניתנו לו כל סמכויות בתחום תקציב וכספים; אין הוא מבצע באופן עצמאי כל תשלומים, אלא אלה נעשים על ידי המשרד.

2. השירותים המטאורולוגיים הניתנים הם משני סוגים — שירותים הדרושים לבטיחות שירות התעופה והספנות, הניתנים במסגרת אמנות בין-לאומית שהמדינה צד להן, ושירותים הבאים למלא דרישות מערכת הבטחון, צורכי פיתוח, התיישבות, משק המים והחקלאות, כולם לתועלת הציבור והמשק.

— התחומים הרבים, שבהם נדרש השירות לספק נתונים מטאורולוגיים, והמספר הגדול של גופים העוסקים במדע זה, בעיקר המוסדות להשכלה גבוהה ולמחקר, חייבו הגדרת סמכויות ותפקידים של השירות, תוך הבטחת האינטרס הציבורי-ממלכתי מזה, והתחום המדעי מזה. הדבר לא נעשה במצב הנוכחי גם אין הבחנה ברורה בין השירותים הנועדים לציבור, שעל השירות לספקם במסגרת התקציב הממשלתי, לבין השירותים שעליו לספק רק תמורת תשלום מהגוף המעוניין. העדר הגדרה והנחיה לשירות בעניין זכותו לגבות תשלומים בעד שירותים שהוא מספק לגורמים שונים, וביניהם הספנות והתעופה, הביאו לתוצאות בלתי סבירות. כך למשל, נושאת רשות שדות התעופה בחלק גדול מתקציב השירות בעד הספקת נתונים מטאורולוגיים בתחום התעופה. ב־1979 הייתה השתתפות הרשות בתקציב השירות כ־13 מיליון ל"י. הספקת נתונים מטאורולוגיים בתחום הספנות נעשתה על חשבון תקציב השירות בלי לחייב גוף כלשהו לשאת בהוצאה; עלות הספקת נתונים לספנות הייתה באותה שנה כ־3 מיליון ל"י.

3. מבין 218 העובדים, שהועסקו בשירות באמצע 1980, היו 106 שעבדו במשמרות בעיקר במרכז החיוני, ביחידת המחשב, בלשכה המטאורולוגית שבנתב"ג, וכן בתחנות בכל רחבי הארץ. 87 עובדים מבין עובדי המשמרות מועסקים נשתי המשמרות בנות 12 שעות כל אחת. עבודה בתנאים אלה מחייבת מתן שעותיים מנוחה בתוך המשמרת; סידור זה הצריך מספר גדול יותר של עובדים במשמרת אחת כדי להבטיח את רצף העבודה גם בזמן מנוחתם של עובדי המשמרת.

מנהל השירות וגם המשנה למנכ"ל המשרד הביעו דעתם, בתחילת 1979, שהגדלת מספר המשמרות משתיים לשלוש הייתה חוסכת כוח אדם במשמרות ומאפשרת להפנות עובדים נוספים למילוי תפקידים בשירות, שחרף נחיצותם לא היו מאוישים. עד לסוף 1980, לא חל שינוי במספר שעות העבודה, וזו ממשיכה להתבצע בשתי משמרות, עקב התנגדות העובדים.

עבודות בעבור גורמי חוץ

1. בביצוע עבודות בעבור גורמי חוץ החל השירות בהיקף צנוע ובמשך הזמן הרהיב את היקפו. כיום מכסה ההכנסה מגורמי חוץ כ־40% מתקציב השירות ובשנת הכספים 1980 היא נאמדה, כאמור, ב־61 מיליון ל"י; בכמה מחלקות ממומן 80% מהתקציב בדרך זו. היה, על כן, צורך להסדיר את תהליך קבלת העבודות ואת המעקב אחר הביצוע וההתחשבות, כך שיקויים פיקוח על כל אחד מהשלבנים, תוך חיוב גורמי החוץ בהוצאות ריאליות, במידת האפשר, בגין כל עבודה.

מבקר המדינה הצביע כבר בביקורת הקודמת שנערכה ב־1976, כי עד אותו מועד לא הופעלה ברוב מחלקות השירות מערכת תמחיר, למרות שעוד בשנת 1970 הוזמן השירות, מחברה לייעוץ כלכלי, הכנת הצעות לתקציב פעולות ונוהל תמחיר. בסוף 1973 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת נושא קבלת עבודות מגורמי חוץ; הוועדה הגישה הצעה שאושרה במאי 1974, ובעקבות כך הכינו יחידות האו"ש שבמשרד בספטמבר 1976, הצעה לנוהל תמחיר (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 576).

הביקורת הנוכחית העלתה, שהצעת הנוהל שהוכנה נדונה עוד ב־1977 על ידי ועדה פנימית של השירות. הוועדה המליצה להפעיל את הנוהל המוצע בדבר קבלת עבודות מגורמי חוץ וביצוען ואת המערכת המינהלית הדרושה לכך, בכפוף לשינויים מספר. בין יתר התמציות, שבדו"ח יחידת האו"ש, הייתה גם הצעה למנות תמחירן שיהיה אחראי לעיבוד התמחירי ולעריכת מעקב אחר ביצוע העבודות. בסוף 1978 אושר תקן לתמחירן וכן פורסם מכרו, אולם השירות לא הצליח לאייש את המשרה עד לסוף 1980.

— בהעדר תמחירן לא הפעיל עדיין השירות את הנוהל ואת מערכת טופסי הדיווח, כתוצאה מכך התבססו רק חלק מהחשבוניות לגורמי חוץ, בתחום השירותים הטכניים, על כרטיסי עבודה, ואילו יתר החשבוניות התבססו על אומדנים שנערכו בתחילת העבודה.

המלצה נוספת בדו"ח יחידת האר"ש הייתה למנות ועדה למכירת מידע, שתקבע את העבודות שיבוצעו על פי פניות מצד גורמי חוץ. דבר זה היה דרוש מאחר שמחלקות אחדות החליטו, עד לאותה עת, לקבל על עצמן ביצוע עבודות בלא שהדבר תאם את יכולת המחלקות, ואת סדרי העדיפויות שלהן בהתחשב בתפקידן וביעודן; גם האומדנים שהציעו המחלקות לגורמי החוץ לביצוע העבודות לא בכל מקרה היו מבוססים ולעתים אף הסתכמו במחיר נמוך מהעלות. במאי 1977, הכין חשב-המשרד תיוטת הסדר להפעלת ועדה למכירת מידע. בין היתר הוצע: בוועדה יהיו מיוצגים חשב-המשרד, היועץ המשפטי וקצין הבטחון; לא תבוצע עבודה בלא אישור מוקדם של הוועדה; עבודה שאין בה עניין מקצועי-עקרוני תבוצע תמורת תשלום מלא; קבלת עבודה תיעשה רק לאחר הגשת אומדן וחתימה על הסכם עם המזמין; לצורך מעקב ודיווח תופעל מערכת טפסים שתשקף את זמן העבודה והשימוש במחשב ובציוד.

רק באפריל 1979 מינה מנכ"ל המשרד ועדת מידע שבה שבעה חברים: שלושה אנשי ציבור, חשב המשרד ושלושה עובדי השירות. מאז הקמתה, עד לסוף 1980, התכנסה הוועדה לשתי ישיבות לפי צורכי העבודות. אולם, היא לא עקבה אחר ביצוע העבודה בפועל או התקדמותה וגם לא אחרי ביצוע ההוצאות או הגשת החשבוניות ללקוחות.

2. השירות מקבל עבודה לביצוע מגורם חוץ לאחר שהמחלקה האמורה לבצע אותה עורכת אומדן עלות בתיאום עם חשב השירות. אומדן זה כולל את הפרטים הבאים: עלות משוערת של ציוד (אם יש בו צורך); 'עבודים' במחשב; הוצאות נוספות; שעות עבודה הנדרשות מעובדים על פי תקן, או תוספת כוח אדם. נחתם הסכם עם הגוף המזמין את העבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הגשת החשבוניות לגורמי חוץ, בגין ביצוע עבודות בעבורם, בתקופות יוני-דצמבר 1979 ומאי-אוגוסט 1980; בבדיקה שהקיפה כ-200 חשבוניות הועלו ליקויים, כלהלן:

(א) — החשבוניות שהוגשו כללו את שעות העבודה לפי האומדן, בלי שקיים דיווח ממשי לגבי שעות העבודה שהושקעו בפועל. החשבוניות הוגשו לאחר שעברה תקופה ארוכה בין מועד הכנת האומדן לבין גמר העבודה בפועל. כיוון שהחשבוניות נערכו ללא הצמדת המחיר למדד, התקבל תשלום שלא נתן לשירות את התמורה הריאלית בעבור ההוצאות שהיו לו בפועל; לדוגמא:

העבודה	תאריך ההזמנה	אומדן (בלי-י)	תאריך החשבונית	סכום החשבונית
סקר אנרואקלימי	6.12.77	18,000	3.9.79	18,000
סקר באיזור באר שבע	8.12.77	65,000	17.12.79	65,000
סקר טופואקלימי באיזור לכיש	27.11.78	69,500	12.8.79	69,750
סקר טופואקלימי באיזור רחובות	22.12.78	15,000	26.6.79	15,000

(ב) — הועלו מקרים, שבהם השירות הגיש למזמינים חשבוניות על מלוא הסכום, רק בסיום העבודה, על אף שהוסכם אתם שיוגש להם חשבון חלקי במהלכה. גם במקרים אלה הגשת החשבוניות ללא כל הצמדה למדד בסיום העבודה, היה בהם משום הפסד כספי לשירות; להלן דוגמאות:

מועד ביצוע העבודה	המזמין	סכום ההזמנה בלי-י	תנאי תשלום	סכום החשבונית בלי-י	תאריך החשבונית
ינואר-דצמבר 1979	חברת החשמל	255,000	25% בתום שישה חודשי עבודה	127,500	17.12.79
ספטמבר-דצמבר 1979	חברה פרטית	67,500	50% בעת עריכת ההזמנה; 50% אחרי ביצוע העבודה	67,750	18.12.79

מאמצע 1980 — במהלך הביקורת — החל השירות להוסיף סעיף הצמדה בהסכמים לביצוע עבודה לגורמי חוץ, וכן דרש לקבל מקדמה עם חתימת הסכם.

(ג) — בדיקת עשרה הסכמים לביצוע עבודות העלאת, שבגזרות השירות לא נערך מעקב אחר ביצועם, לצורך הגשת החשבוניות; אף לא נערך, לגבי ביצוע כל עבודה בנפרד, גליון ריכוזי תשלומים, שיראה את מצב התשלומים. הגזרות הוציאה חשבוניות בעקבות הודעת היחידות על התקדמות העבודה ולא לפי ההסכמים. הבדיקה ביחידות מחקר ופיתוח ואגרוטטאורולוגיה העלתה שגם הן לא קיימו מעקב אחר ביצוע העבודות. ביחידות לא נפתח תיק לכל הסכם כדי להבטיח שכל הנתונים הנוגעים למחקר ירוכזו בו, וכדי לאפשר מעקב אחר ביצוע העבודות והגשת החשבוניות במועד; היעדר מעקב גרם לכך שחשבוניות הוגשו במועדים מאוחרים מהמוסכם. בשל העדר רישומים מתאימים על מועדי ביצוע העבודות בפועל ועל סיומן, לא הייתה אפשרות לעמוד על כך אם האחורים בהגשת החשבוניות, שהועלו בבדיקה, נבעו מפיגורים בביצוע העבודות, או מאיחורים בדיווח היחידות לגזרות.

3. השירות מכין מדי שנה בשנה הצעת תקציב ואילו הדיונים הקשורים בו נערכים במשרד התחבורה. מעקב אחר ביצוע התקציב בשנת הכספים 1979 העלה, שההכנסה בפועל מגורמי חוץ הסתכמה ב־16.9 מיליון ל"י לעומת אומן של 32.7 מיליון ל"י. הדבר נבע בחלקו מכך, שחלק מההזמנות החזויות בוטלו ובחלקו מכך שהכנסות התקבלו לאחר סיום שנת הכספים;

להלן דוגמאות:

הכנסה מתקציב בל"י	הכנסה בפועל בל"י	סעיף תקציבי
400,000	280,000	250117 השתתפות משרד ממשלה
4,500,000	1,146,800	253338 הכנסות מצה"ל

הפעלת מחשב

1. לצורך עיבוד הנתונים המטאורולוגיים השונים המתקבלים מכל רחבי הארץ וכן מחוץ לארץ משתמש השירות, החל ב־1969, במחשב שכור הנמצא במשרדיו בבית דגן. בעקבות גידול היקף הפעולות מינה מנכ"ל המשרד, בדצמבר 1975, ועדה לבדיקת הצורך בהחלפת המחשב ובחלופות האפשריות; הוועדה הייתה מורכבת מעובדי השירות וממומחים מבחוץ. במאי 1976 פירסם השירות מכרו מצומצם לשכירת מחשב; הוועדה נתנה את ההצעות שהוגשו למכרו הן מבחינה מקצועית והן מבחינה כלכלית ובהחרה בחברה שעמדה תיעשה ההתקשרות.

במאס 1977 נחתם עם החברה, שזכתה במכרו, חוזה לשכירת מחשב למשך חמש שנים; דמי השכירות שנקבעו כללו הוצאות אחזקה, ונקבו בדולרים כאשר הסכום גדל והולך בכל שנה — מ־270,000 דולרים בשנה הראשונה עד כ־340,000 דולרים בשנה החמישית. במאס 1978 הוכנס המחשב החדש לשימוש; הוצאות השכירות לשנת הכספים 1979 היו כ־12.4 מיליון ל"י.

2. בשל הצורך לקלוט נתונים במשך כל שעות היממה מועסקים שבעה עובדים של יחידת המחשב במשמרות בנות 12 שעות. בדרך־ניצול שעות המחשב מחולקת היממה לשלוש משמרות.

— בדיקה של נתוני השירות בדבר הניצול הממוצע של המחשב בכל משמרת, בתקופה נובמבר 1979 — מאי 1980, העלתה, שהניצול הממוצע במשמרת הראשונה היה של 53.6% מהזמן הכולל, במשמרת השנייה — 18.2%, ובמשמרת השלישית נוצלו 28.2% מהזמן. כיוון שניצול המחשב במשמרת השנייה והשלישית הוא נמוך, הציע משרד מבקר המדינה לשירות לפעול לקבלת עבודות נוספות, שיהא בהן כדי לכסות חלק מההוצאות הקבועות של דמי השכירות ושכר עבודה, שהם בלתי משתנים גם בתנאי ניצול נמוכים.

— בדיקת החישוב, שנערך לצורך חיוב הלקוחות בגין עיבוד נתונים, העלתה, שבתחשיב ההוצאות לא נכללו משכורות עובדי יחידת המחשב. חיוב הלקוחות על פי תחשיב זה, על אף שעודכן מפעם לפעם, הביא לכך, שהשירות קיבל תמורה נמוכה בעבור שעות מחשב מזו שהיה עליו לקבל אילו נכללו בתחשיב כל המרכיבים.

3. כדי לחייב את לקוחותיו בעבור השימוש במחשב, על השירות לתת מספר חשבון מיוחד לכל פרויקט. בפברואר 1980 ניתנו הוראות ליחידת המחשב לרישום "קוד חיוב" לעבודות לגורמי חוץ, שנעשו על ידי המחלקות, או לרשום "קוד" מיוחד לכל פרויקט חוץ.

— גם כאשר נקבע למחלקה "קוד" מיוחד לעבודות בעבור גורמי חוץ, התייחס "הקוד" שבו השתמשו, על פי רוב, לעובד מסויים במחלקה, כך שאם עובד זה עסק בכמה נושאים החיוב לכל עבודה לא התבסס על משך הפעולה בפועל, אלא במשוער. כדי שהשירות יוכל לחייב את הגורם המזמין במלוא הוצאות המחשב וכדי שהחיוב יהיה נכון עמדה הביקורת על הצורך, שלכל עבודה הדרושת עיבוד המחשב ייקבע מספר "קוד" מיוחד, שעל פיו ייערכו התחשיב או החשבונות.

— לצורך ביצוע העבודה היום יומית בשירות, עליו להשתמש בנתונים הנמצאים על כ-70 סרטים מגנטיים המהווים את קובץ הארכיון. בשל חשיבותו הרבה של קובץ זה נשמר העתק ממנו (גיבוי) בכספת שבקומה אחרת בבניין. משרד מבקר המדינה העיר לשירות, שהחוקת קובץ הגיבוי באותו מבנה אין בה כדי להבטיח את שמירתו במקרה של פגיעה בבניין ושעדיף להעבירו למבנה אחר.

ניהול המחסן והמלאי

במחסן השירות שבבית דגן מצויים 2,100 פריטים שונים, ובו מועסקים שלושה עובדים: אחראי ושני עוזרים. על ליקויים בפעילות המחסן העירה עוד הביקורת הקודמת (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 575). הביקורת הנוכחית העלתה את הממצאים הבאים:

1. — לא נקבעה חלוקת תפקידים בין עובדי המחסן, דבר שגורם לתקלות בעבודה הסדירה. מהמסמכים עולה, שבפברואר 1979 ובינואר 1980 עמד השירות להכין הוראות והנחיות מפורטות לעבודת המחסן, אולם עד לסוף 1980 לא נעשה הדבר.

— פעילות המחסן מצומצמת ביותר, אך עם זאת נמצאו ביוני 1980 שוברי קבלת ציוד מתחילת השנה שלא תוייקו; כן נמצא פיגור של כחודשיים ברישום בכרססת הציוד. בדיקה אקראית של 120 כרטיסים העלתה, כי ב-95 מהם לא הייתה יתרה, וב-17 לא נרשמה תנועה במשך תקופה ארוכה שהגיעה עד ל-15 שנים.

— ניהול הכרססת נמצא לקוי: השירות לא קבע רמות מלאי לכל פריט ורק במקרים נדירים. נרשמו הרמות הדרושות. נמצא גם, שבכרטיסים רבים רשומים פריטים אחדים השייכים לכלי אחד, ומסיבה זו אינה קיימת אפשרות של עריכת יתרות נפרדות. הכרססת אינה מנוהלת לפי מספרים קטלוגיים של פריטים, אלא לפי שם הפריט; המינוח של פריטים שונים נרשם, לעתים, לפי שמם העברי ולעתים לפי שמם הלועזי, דבר המקשה על הרישום והמעקב ועל ההתמצאות בפריטים ובאיתורם. הועלו גם מקרים, שבהם נפתחו כרטיסים כפולים לאותו פריט כאשר בכרטיס האחד נרשם עודף ובכרטיס האחר גרעון.

2. לפי הוראות תקנות כספים ומשק (תכ"ם) יש לערוך ספירת מלאי בסופה של כל שנת כספים, וכן לנהל ספר להשאלת ציוד.

— ספירת המלאי לשנת הכספים 1977, שנקבעה למאי 1978, נדחתה פעמים מספר ובוצעה רק בפברואר 1979, בעוד שהספירה שקדמה לה נערכה בספטמבר 1976. בספירה האחרונה נמצאו עודפים וגרעונות שנבעו, במקרים רבים, מחוסר הגדרה נכונה של הפריטים או מרישומים בכרטיסים שאינם מתאימים. עד לנובמבר 1980 לא בוצעה ספירת מלאי גוספת ובידי השירות אין גם הערכה כספית של שווי מלאי הציוד שבמחסן. עוד מתברר, שמאו אוקטובר 1979 הופסק הרישום של ההשאלות, ואין המחסן מנהל מעקב אחר ציוד שהושאל למחלקות.

3. — ציוד בר-קיימא נרשם בספר מציא, אולם הבדיקה העלתה, שבהעדר קביעה של קריטריונים לניהולו נרשמים בו גם פריטים, שלפי אופיים הם מתכלים. לא נעשה עדכון של ציוד שהתבלה או הועבר ממחלקה למחלקה; זה שנים מספר לא נערכה ספירה של המצאי והציוד שבחדרי המחלקות השונות. במצב זה לא היה בשירות מידע על הכמות ועל השווי של ציוד בר-קיימא הנמצא בו. בעקבות הביקורת נערכה באוקטובר 1980 ספירת המצאי.

רישוי נהגים ורכב — עיבוד נתונים ורישום

1. המחלקה לעיבוד נתונים ורישום (להלן — ענו"ר), שהוקמה בשנת 1964, פועלת במסגרת אגף הרישוי במשרד התחבורה. היא אחראית להפעלת מערכת ממוחשבת לעיבוד נתונים בתחום רישוי כלי רכב ונהגים. המשימות העיקריות של ענו"ר הן הפעלת מאגר מידי על אוכלוסיית הנהגים והרכב בארץ — לרבות טיפול בארכיון הארצי של נתונים על רכב ונהגים — הכנת הודעות לתשלום אגרות לחידוש רישונות רכב ונהיגה ומשולחן ורישום השינוי בעלות על כלי רכב.

הוצאות המחלקה בשנת הכספים 1978 הסתכמו בכ־17.6 מיליון ל"י, ובשנת הכספים 1979 בכ־28 מיליון ל"י; התקציב לשנת הכספים 1980 היה כ־40 מיליון ל"י. בשנת התקציב 1978 הוציאה ענו"ר מתקציב הפיתוח של המשרד סך 5.7 מיליון ל"י, בעיקר להקמת מאגר נתונים על רכב ונהגים והנהגת שיטת מזורז לאחסון נתונים. בשנת הכספים 1979 הוצאו כ־4 מיליון ל"י מתקציב הפיתוח ולשנת הכספים 1980 הוקצב סך של כ־15 מיליון ל"י לאותן מטרות.

מצבת כוח האדם של ענו"ר בשנת הכספים 1979 הייתה 115 עובדים — קבועים וזמניים. בשנת הכספים 1980 ירד מספרם ל־85, וזאת בעקבות החלטת הממשלה על צמצום כוח האדם בשירות ציבורי.

2. אגף הרישוי, כולל ענו"ר, נבדק על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1978, במסגרת בדיקה של רישום ורישוי רכב (דו"ח שנתי 28, עמ' 527), ובדיקת מעקב נערכה ב־1980. הפעולות בתחום רישוי נהגים נבדקו בשנת 1976 (דו"ח שנתי 27, עמ' 562); בדיקת מעקב בתחום זה נערכה ב־1978 (דו"ח שנתי 28, עמ' 953).

בחודשים יולי–נובמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מקיפה של התהליכים הממוחשבים הקשורים בניהול מערך עיבוד הנתונים לרכב ולנהגים. הבדיקה נערכה בענו"ר, הממוקמת בחולון, ובמשרדי הרישוי המחוזיים בירושלים ובתל אביב והמרכז.

ארגון הפעולות ותכנון

1. בשנים 1963–1969 רבתה הפעילות במשרדי הרישוי כתוצאה מהגידול במספר כלי הרכב והנהגים בארץ. העומס שהתהווה גרם עיכובים בביצוע התהליכים הקשורים בשירותים שניתנו במשרדי הרישוי. במיוחד נתמסכה ההמתנה למבחני נהיגה ולרישום שינויי בעלות על כלי רכב. בנושאים אלה נתקבלו באגף בכל שנה אלפי פניות לבירור. כן התקבלו תלונות רבות בנציבות תלונות הציבור (ראו דו"ח שנתי 9 של נציב תלונות הציבור, עמ' 132).

2. על פי הנהלים שהיו קיימים, חייב היה להיערך רישום של כלי רכב חדש במשרד הרישוי הקרוב למקום מגוריו או עסקו של המבקש, באוהו משרד יש לבצע גם כל שינוי ברישום. שיטה זו גרמה עיכובים ותקלות בראש וראשונה במשרד הרישוי המחוזי לתל אביב והמרכז, כיוון ששני שלישים מכלל 540,000 כלי הרכב בקירוב, שהיו פעילים במדינה ב־1980, רשומים בו, אף על פי ששכיחים המקרים, שהבעל הרשום מתגורר מחוץ לתחומי מחוז זה.

כתוצאה מההתפתחויות הטכנולוגיות, שחלו בתחום עיבוד נתונים אוטומאטי (להלן — ענ"א), התגבשה באגף בראשית שנות השבעים גישה חדשה, שלפיה ישונו דרכי הרישום הקיימים במשרדי הרישוי: הנתונים שבמסגרת הרכב שבמשרדים המחוזיים ירוכזו במאגר נתונים שיתנהל בענו"ר. המערכות הממוחשבות יופעלו באמצעות מסופים מקוונים (הקשורים בקווי טלפון ישירות למחשב); הדבר יאפשר קשר דו־סטרתי בין משרדי הרישוי לבין ענו"ר למסירת מידע וקבלתו. לפי התכנון, שוב לא יהיה צורך בקשר שבין מבקשי השירות לבין משרדי הרישוי, בהם נרשמו כלי הרכב לראשונה, ותבוטל התלות בכרטסות הרכב המצויות בהם והשימוש באותן כרטסות. יישום השיטה נועד לשפר את מערך הרישוי והפיקוח על הנהגים ועל כלי הרכב במדינה ולאפשר מתן מידע בדרך יעילה ומהירה לרשויות המוסמכות הזקוקות לו (בעיקר אגף הרישוי ואגף הרכב ושירותי התחזוקה במשרד התחבורה, משטרת ישראל, הרשויות המקומיות ומערכת בתי המשפט).

הגישה והתכנון הנגזר ממנה נבחנו ואושרו על ידי הנהלת המשרד עוד בשנת 1971. עם מתן האישור מונה צוות, שהחל בתכנון המערכת ונקבע שהוא יפעל במסגרת הארגונית של ענו"ר; הצוות אף

המליץ על רכישת הציוד המתאים לצורך הפעלת השיטה החדשה. על פי תכנון זה, אמורה הייתה המערכת הממוחשבת להיות מופעלת בהדרגה במחזורי השונים ולפעול בהיקף מלא ב-1977.

הציוד המומלץ נרכש בשנת 1971, ואמור היה להיות מנוצל בהדרגה עם הפעלת החלקים השונים של המערכת החדשה עד להפעלתה המלאה בשנת 1977. אולם עקב פיגורים נדחה מפעם לפעם ביצוע התכנית, ולוח הזמנים להפעלתה עודכן בהתאם. לאחרונה, עידכנה ענ"ר באוקטובר 1979 את התכנית; לפיה עומדת המערכת החדשה להיות מופעלת בשלבים בין השנים 1979 לבין 1984, ובסוף אותו מועד היא אמורה להיכנס לפעולה מלאה.

— מחשב נרכש בדרך כלל לתקופה של 5-7 שנים בהנחה, כי תוך פרק זמן זה יחולו שינויים מרחיקי לכת הן בתחום הטכנולוגיה של מחשבים והן בדרישות המערכת, המחייבים את החלפת המחשב. יוצא אפוא, שהמחשב הזמין, בטרם שהיו מוכנות התכניות והמערכת להפעלת התכנית החדשה, המחשב כבר פועל כעשר שנים וקרוב מועד החלפתו, אף כי טרם מבוצעים בו כל אותם העיבודים שלשמש הוא נרכש.

3. בשנת 1976 גובשו סופית על ידי האגף תכניות הפיתוח, שלפיהן יוסבו המערכים המופעלים על ידי ענ"ר למאגר נתונים — אחד לרכב ואחד לנהגים — שיכלול את הנתונים שהיו בכרסות שבמחזורי ובתיקי הרכב, דבר שיאפשר את ביצוע פעולות הרישום באמצעות המחשב. נקבע שהביצוע ייערך בהדרגה: בתחילה יוסבו נתונים של כלי הרכב הרשומים במחוז ירושלים והדרום; לאחר מכן יוסבו הנתונים של כלי הרכב הרשומים במחוז תל אביב והמרכז, ולבסוף אלה של כלי רכב שבמחוז חיפה והצפון.

על ידי הסבה של מערך הרכב מקבצים קונבנציונאליים למאגר נתונים רצה המשרד להשיג שתי מטרות חשובות: (א) הכללת פרטים נוספים — כגון עיקולים ונתונים טכניים כגון צבע הרכב, מספר המנוע ומספר השילדה; על כלי רכב, אשר עד כה לא היו כלולים במערכת הממוחשבת אלא בכרסות ובתיקים. (ב) אפשרות קלה של שליפת הנתונים בחתכים שונים.

ביצוע ההסבה נעשה על ידי העתקת המידע הקיים מקובץ הרכב הישן למאגר הנתונים והשלמת המידע על ידי העתקתו מכרסות הרכב ומתיקי רכב. לאחר שנתונים של כלי רכב מסוים הועברו למאגר הנתונים ניתן להשתמש בהם מיד, אף אם נתונים של כלי רכב אחרים טרם הועברו למאגר. האומדנים בדבר עלות ההסבה עודכנו לאחרונה בפברואר 1980, והועמדו על סך של 18 מיליון ל"י. בשנת כספים 1978 ו-1979 הוצאו 7 מיליון ל"י בקירוב. בשנת הכספים 1980 הוקצבו לכך 8.3 מיליון ל"י והיתר, 2.7 מיליון ל"י, אמורים להיכלל בתקציב הפיתוח בשנת הכספים 1981.

4. באוקטובר 1977 פרסם המשרד מכרו לביצוע העברת הנתונים מכרסות הרכב לקובץ ממוחשב במשרד הרישוי במחוז ירושלים והדרום. נבחרה הצעתה של חברה אחת מבין חמש חברות שנגשו למכרו; החברה התחייבה לבצע את העבודה במשך שישה חודשים (בתקופה 15.5.1978-15.11.78) במחיר של 11 ל"י לנתונים של כל כלי רכב. מדיווח ענ"ר לוועדת הרכישות של המשרד מנובמבר 1978 עולה, שהחברה עמדה בלוח הזמנים ורמת הביצוע שלה תאמה את הדרישות.

בהתחשב בנסיון החיובי, הבטחת הרציפות של הפרויקט, ונכונות החברה להמשיך בביצוע הסבת הנתונים של הרכב הרשום במשרד הרישוי במחוז תל אביב והמרכז לפי המחיר הנ"ל וללא הצמדה, הומלץ לאשר את המשך ההתקשרות עמה ללא מכרו נוסף. בינואר 1979 סוכם על כך עם החברה ותקופת הביצוע נקבעה ל-11 חודשים בהתאם לקצב ההסבה של הרישומים בשלב הקודם (מיום 15.3.1979 ועד 15.2.1980).

— מדיווחי ענ"ר להנהלת המשרד מפברואר 1980 מתברר, שחל פיגור רב בהסבת הנתונים למאגר. עד ליום 15.2.1980 הסבת הנתונים של כ-40% מכלי הרכב בלבד. כתוצאה מכך שובש לוח הזמנים של תכנית הפיתוח באגף והדבר גרם לדחייה נוספת בהפעלת המערכים החדשים על כל המשתמע מכך לגבי הציבור הנוזק לשירותיו. בדיקת הסיבות לפיגור העלתה, שבענ"ר חל עיכוב של חודשיים בהחלת העבודה בשל העובדה, שהאגף לא נערך במועד לביצוע הפרויקט: בתקופה מארס-מאי 1979 סופקו לחברה רק כ-5,000 ריכוזי נתונים לצורך קלידה (רישום על סרט או תקליט מגנטי לצורך קליטה במחשב) במקום 40,000 שהיה צורך להמציא בהתאם למוסכם.

כתוצאה מהפיגור סוכם בין המשרד לבין החברה בפברואר 1980 על הארכה של תקופת הביצוע עד ליום 30.9.1980. הוסכם בין הצדדים, שהמחיר שהמשרד ישלם עבור הסבת הנתונים של כל כלי רכב יועלה החל מיום 1.4.1980 ל-19 ל"י עד לגמר העבודה. כתוצאה מכך שילם המשרד עבור הסבת הנתונים של כ-200,000 כלי רכב סכום נוסף של 1.5 מיליון ל"י בקירוב.

בכונות של פרטים חדשים שנוספו למערכת, כגון בעלים קודמים, שיעבודים (ר' לעיל) ניתנים בעיקר לבדיקה באמצעים ידניים על ידי השוואת תדפיס החומר שנקלט במערכת הממוחשבת למסמכי המקום.

— הביקורת העלתה, כי ענור לא ערכה בדיקות כאלה, וכתוצאה מכך נקלטו נתונים שגויים במערכת.

רישום רכב ורישוי

במאגר הנתונים של כלי הרכב היו רשומים בשנת 1978, לפי הערכת ענור, כ־660,000 כלי רכב (בשנת 1980 כ־740,000), שלגבי 200,000 מהם לא היתה תנועה בקובץ, שנה אחת או יותר. מספר התנועות (רישומים) הקשורות לרכב שבקובץ נאמד בשנת 1979 בכ־1.44 מיליון לפי הפירוט הבא :

סוג תנועה	תנועות לשנה (באלפים)	%
השלומים של אגרת רכב	500	34.7
מבחני רכב	420	29.2
שינוי בעלות על כלי רכב	145	10.1
שינויים טכניים	120	8.4
עיקולים והגבלות אחרות	60	4.2
רישום רכב חדש	36	2.5
שינויים בפרטים אישיים	36	2.5
שונות	120	8.4
סה	1,437	100.0

הביקורת התרכזה בתנועות המתייחסות לשינוי בעלות על כלי רכב, למרות שהללו היוו כ־10% מהתנועות בלבד; זאת מאחר ובסוג תנועות זה הועלו בביקורת ליקויים רבים וכן מאחר שעיקר פניות הציבור ותלונותיו נסבו על תחום זה. העברת בעלות על רכב מבוצעת על ידי מילוי טופס "בקשה לשינוי בעלות" (להלן — שטר מכר), עליו חותמים המוכר והקונה, תשלום אגרה של העברת הבעלות ומסירתו בבנק מסחרי או בבנק הדואר.

1. כדי שנתון על שינוי בעלות בכלי רכב ייקלט במערכת הממוחשבת, יש צורך שהפרטים המופיעים בשטר המכר יתאימו לאלה המצויים כבר במאגר הנתונים: השם, מספר זהות, וכתובתו של המוכר; וכן שפירטי הרכב המופיעים בשטר המכר (מספר רישום ותאריך חידוש הרישוי) יתאימו לנתונים שבקובץ.

— הזמן ממסירת שטר המכר ועד למשלוח אישור חוקי לשינוי הבעלות, המופק במחשב ענור, לקונה הרכב, ממושך. משרד מבקר המדינה בדק 585 אישורים שנשלחו לבעלי רכב בימים 9 ו־16 בספטמבר 1980; להלן, בעמ' הבא, התפלגות משך הטיפול במקרים הללו בהתחשב בתאריכי החתמת הטפסים בבנקים.

מהנתונים שבטבלה יוצא, שלגבי פחות מ־2% מהטפסים נשלחו האישורים תוך 80 יום; בכ־44% נשלחו האישורים תוך 81–124 ימים; ואילו לגבי היתר — למעלה ממחצית המקרים — היתה תקופת ההמתנה 125 ימים ויותר.

כתוצאה מפרק הזמן הארוך החולף מיום מסירת שטרי המכר בבנקים ועד למשלוח האישורים על רישום שינוי בעלות — המגיע במקרים קיצוניים עד מעל לשנה — נגרמים קשיים לרבים מהמוכרים והקונים: נהגים רבים מקבלים דו"חות מטעם המשטרה והעיריות על עבירות שעברו כביכול בעת שהרכב היה בבעלותם, בעוד שהם הודיעו כחוק ובמועד לאגף על מכירת רכבם; הודעות לחידוש רכב נשלחות לבעלי הרכב הקודמים וכתוצאה מכך אין הקונה יכול לחדש את רישון הרכב, אלא אם כן הוא פונה למשרד הרישוי לקבל טופס חדש; כן מתעוררים קשיים, בעת המבחן השנתי לרכב, כאשר במאגר הנתונים טרם נרשם הבעלים החדש של הרכב.

מצטבר

מספר ימים	מספר בקשות	%	בקשות	%
עד 80	11	1.9	11	1.9
81-100	111	18.9	122	20.8
101-124	146	25.1	260	45.9
125-150	59	10.0	327	55.9
151-175	106	18.1	433	74.0
176-200	111	19.0	544	93.0
201-250	24	4.1	568	97.1
251-300	1	0.2	569	97.3
301-350	3	0.5	572	97.8
351 ומעלה	13	2.2	585	100.0
סה	585	100.0	585	100.0

2. כדי לעמוד על הסיבות לפרק הזמן הארוך, העובר מאז מסירת שטר המכר בבנק ועד למשלוח האישור על ידי ענו"ר על רישום ההעברה, בדק משרד מבקר המדינה בענו"ר את משכי הזמן לטיפול בשלבים השונים של התהליך וכן את שיטות העבודה. הבדיקה העלתה:

(א) שטרי המכר מועברים על ידי הבנקים לענו"ר. כאשר מגיעים שטרי המכר אל מדור החשבונות שבענו"ר, בודקים אם הנתון בדבר הסכום שהועבר על ידי הבנק לזכות המשרד והרשום בריכוז שהוכן על ידי הבנק תואם את זה ששולם לפי שטר המכר, ואם בכל מקרה תואמת אגרת ההעברה את התקנות. לאחר מכן עוברים שטרי המכר בדיקה נוספת בעין, אם מולאו בהם כל הפרטים הדרושים.

— משרד מבקר המדינה בדק מדגם אקראי, שכלל 470 שטרי מכר שנתקבלו בענו"ר. ושרטם הועברו לקלידה. נקבע שמיום החתמתם בבנקים ועד ליום הביקורת עברו 16-32 ימים. לדברי האגף, פרק הזמן החולף מיום החתמת שטרי המכר בבנקים ועד לקבלתם בענו"ר הוא 3-4 ימים; מכאן ששטרי המכר שנבדקו הגיעו לענו"ר 12-28 ימים קודם לכן, וטרם הועברו לקלידה.

(ב) לאחר הקלידה מועברים הנתונים לקליטה במחשב. כתוצאה ממעבר זה מתקבל מידע, לפיו מתברר באלו מקרים נקלטה העברת הבעלות במאגר הנתונים ובאלו לא.

— מבדיקה של מדגם אקראי של קליטת הנתונים של 134 שטרי מכר הועלה, שב-108 מקרים נרשמה העברת הבעלות במאגר הנתונים. על אף שעברו בין 20-85 ימים מיום קליטתם במחשב לבין יום הביקורת לא נשלח לקונה האישור בדבר שינוי הבעלות על הרכב. ביתר 26 המקרים לא נקלטה ההעברה ולא נשלחה פניה לקונה לביורר המידע הדרוש.

(ג) במקרים שענו"ר מעלה, בשלב קבלת שטרי המכר מהבנקים או כתוצאה ממעבר הקליטה במחשב, כי חסרים נתונים או שיש צורך בברורים נוספים, היא פונה בכתב אל המוכר או אל הקונה בבקשה להשלים את הפרטים.

— מכתבים הנשלחים על ידי ענו"ר לביורר טעויות, שהועלו בשלב קבלת שטרי המכר מהבנקים, נשלחים כחודש ימים לאחר ששטרי המכר נמסרו בבנקים. אולם אלה, הנוגעים לביורר טעויות שהועלו בשלב מעבר הקליטה במחשב, נשלחים כשלושה חודשים לאחר מסירת שטרי המכר לבנקים. במקרים אלה יש כבר לעתים קושי לברר את הטעויות בשל ניתוק הקשר בין הקונה למוכר, כגון במקרים שהמוכר נסע לחוץ לארץ. ואם רכב נקנה באמצעות מתווך, הרי לאחר תקופה ארוכה יחסית שוב אינם ברורים לו הפרטים. עוד התברר, שענו"ר אינה מקיימת מעקב אחר קבלת תשובות על פניותיה. בעקבות הביקורת הודיע האגף בדצמבר 1980, כי ננקט צעדים כדי לקיים מעקב אחר קבלת התשובות.

יש מקרים שרישום העברת הבעלות אינו נקלט מאחר ואין הבעלים של הרכב רשאי להעביר את הבעלות על כלי רכבו לאדם אחר ללא הסכמה של רשות מסוימת — במקרים רבים ממלכתית. המגבלות הללו הן מארבעה סוגים: עיקולים (המוטלים על ידי רשויות מסוי בתי משפט וכד')

שעבודים (כבטחון להחזרת חוב כספי), מגבלות מיוחדות (עקב הנחה במחיר קניה או מסוי כמו עולה חדש או נכה) ועל כן הוא מגרע מלמכור ריכבו ללא אישור המוסד שהעניק לו את ההנחה — מכס או המוסד לביטוח לאומי והודעה על גניבת הרכב (שנתקבלה מהמשטרה). במידה, שבתהליך העבוד במחשב מתברר כי קיימת מגבלה על הזכות להעביר בעלות בכלי רכב נתון, ההעברה אינה יוצאת לפועל.

— הועלו מקרים, שההוראה בדבר המגבלה על זכות העברת הבעלות על רכב הייתה מוטעית. כדי לבטל את המגבלה דורשת ענו"ר. מבעל הרכב להמציא את הסכמת הגוף שיוס את רישום המגבלה. במקרים שהמגבלה נרשמה במאגר הנתונים שבענו"ר על רכב או אדם לא נכון, קשה לבעל הרכב לקבל אישור כזה, מאחר ולטענת אותם הגופים כלל לא הטילו מגבלה. דבר זה גורם טרדות מרובות לבעלי רכב אלה. מן הראוי, שענו"ר תנהיג סדרי בקרה שיבטיחו כי מגבלה תרשם אך ורק על אותו הרכב או אותו אדם שהיא נועדה לו.

(ד) במקרים רבים אחרים לא ניתן היה לבצע את רישום העברת הבעלות, כיוון, שבעת תהליך העיבוד נמצאה אי התאמה בין הרישום בשטר המכר לבין הרישום במאגר.

— בכל המקרים, שהמחשב אינו קולט את שינוי הבעלות, בגלל אי ההתאמה כנ"ל הוא מדפיס על הספה של האישור, שהוא מכלין בכל מקרה, כי "תעודת הזהות אינה" הכולנה היא שמספר תעודת הזהות של המוכר, על פי שטר המכר אינו מתאים למספר תעודת הזהות של הבעלות הרישום במאגר. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהערה יחידה כזו להגדרת שינויים אינה מספיקה כדי לכוון את העובדים המטפלים בבירור איי הקליטה אל הנתון השגוי, מאחר שהסיבות לכך יכולות להיות טעות בפרטי הרכב, טעות בפרטי המוכר או שהמוכר הרישום בשטר המכר אינו הבעלים הרישום במאגר הנתונים; זאת כיוון שהרכב הועבר בינתיים לבעלים אחר, בלא שהדבר נרשם במאגר, ולכן חייבים העובדים לבדוק את כל הנתונים באמצעות מסוף מקוון דבר המאריך את משך הזמן הדרוש לבירור כל מקרה.

כאשר בעל רכב בא למשרד רישוי ומבקש לרישום שינוי באחד מפרטי האישויים, עליו למלא טופס מתאים ולמסרו לעובד המשרד. הטופס מועבר לענו"ר, ששם בודקים את כל הטפסים מסוג זה באמצעות מסוף מקוון. במידה שפרטי הרכב, כפי שצוינו על גבי הטופס, תואמים את הפרטים שבמאגר הנתונים, רושם עובד ענו"ר תקציר לצורך קלידה וקליטת הנתונים במאגר.

— במשרד הרישוי מוצבים מסופים מקוונים, אולם העובד המקבל את הטופס הבקשה לרישום השינוי אינו משתמש במסוף, במעמד המבקש, לצורך אימות הנתונים שבטופס. דבר זה נעשה בענו"ר לגבי כל הטפסים שלא בנוכחות המבקש, כך שבמידה שנדרשים בירורים, הם נעשים לאחר מכן בהתכתבות.

— ענו"ר מקבלת מהציבור יותר מאלף פניות לחודש, הן בצורת הודעות והן כתלונות. התלונות נוגעות, על פי רוב בעניין העברת בעלות. מפאת המספר הרב של תלונות אין אפשרות בידי ענו"ר לעקוב באופן שיטתי אחר כל פנייה ותלונה ולוודא, כי אמנם ניתן לה טיפול נאות. כתוצאה מכך, במקרים לא מועטים נשלחות התשובות על פניות רק כעבור 3-4 חודשים. במקרים אחרים פועלת ענו"ר בדרך המתחייבת, אך אינה מודיעה על כך לפונה. יש גם מקרים שאין ענו"ר נוקטת פעולה ואף אינה מודיעה על כך לפונה. פניות מרובות אלו מקשות עוד יותר על עומס העבודה המוטל על ענו"ר.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שניתן לייעל את דרכי בירור הנתונים במאגר: באותם מקרים שהאזרח פונה אישית ונמצא במשרד הרישוי ניתן לעשות זאת על ידי שליפת מידע באמצעות מסוף מקוון; ובמקרה הצורך, בירור של אותם הפרטים הטעונים בירור נוסף בו במקום. בכך תימנע התכתבות הגוזלת זמן וגורמת הצטברות ניית בענו"ר.

רישום נהגים ורישויים

1. מאגר הנתונים בנושא נהגים כולל כמיליון רשומות, מהן כ-50,000 ללא תנועה במשך חמש שנים ויותר — נהגים שלא חידשו את רישיונותיהם. מהקובץ הוצאו ונשמרים בנפרד שמות הנהגים האמורים למקרה שיידרשו חידוש רישיונותיהם. שליפת נתונים יכולה להיעשות באמצעות מספר תעודת זהות של הנהג או לפי מספר רישיון הנהיגה. במאגר ארבעה קבצי נתונים עיקריים, המתייחסים לנהגים, לעיכובים של רישיונות נהיגה, לשלילת רישיונות, ולרשימות ומניינים.

התנאי לקבלת רשיון נהיגה הוא עמידה במבחנים של אגף הרישוי. לאחר קבלת הרשיון הראשון הוא מתחדש באופן אוטומטי אחת לשנתיים ומקבל תוקף לאחר תשלום האגרה. חידוש כזה אוטומטי עד גיל 65, והנהגים המורשים לנהוג בכלי רכב ציבוריים — עד גיל 50. כאשר נהג עובר גיל זה, שולחת ענ"ר, כשמונה חודשים לפני שפג תוקף הרשיון, מערכת טפסים לנהג. על הנהג למלא חלק מטפסים אלה, ואילו חלק אחר מיועד לרופא, שחייב לאשר שהנהג מבחינה רפואית אמנם כשיר לנהיגה.

— הביקורת העלתה מקרים, שבמאגר לא היה הנתון של שנת הלידה של הנהג; כתוצאה מכך לא היה לענ"ר מידע מתי יגיעו אותם נהגים לגיל, שבו עליהם לעבור בדיקות רפואיות, והיא שלחה להם הודעות חידוש, בלא שבררה את גילם. בעקבות הביקורת הודיע האגף למשרד מבקר המדינה בינואר 1981, כי ניתנו הוראות לענ"ר לשלוח גלויה לכל נהג, ששנת לידתו אינה רשומה, בה יתבקש להשלים נתון זה.

2. סוגי התנועות לשינוי רישום במאגר הם פתיחת רשומה, שינוי נתונים וסגירת רשומה. פתיחת רשומה היא תוצאה מהנפקת רשיון לאדם שעבר את מבחני הנהיגה או אשר הוכיח, להנחת דעתו של הממונה המחוזי באגף, כי ברשותו רשיון נהיגה תקף ממדינה אחרת, וכי רשיון זה ראוי כי יכובד על ידי שלטונות הרישוי בארץ. תנועות שינוי מתייחסות לשינויים בפרטים אישיים של הנהג או בתנאי הרשיון שבידו. הודעות על שינויים מקורן בבעל הרשיון או באגף. סגירת רשומה מבוצעת לאחר קבלת הודעה על פטירת הנהג.

פקודת התעבורה (נוסח חדש) תשכ"א—1961 קובעת כי נהג המורשע בעבירת תנועה או בעבירה אחרת, הנובעת מנהיגת רכב, בית המשפט הרשוע, רשאי נוסף על כל עונש אחד לפסול אותו מלקבל או מלהחזיק רשיון נהיגה. עוד קובעת הפקודה כי הפסילה תהיה מיום גזר הדין, אם לא הורה בית המשפט אחרת, ובלבד שבחישוב תקופת הפסילה לא תובא במניין התקופה שלפני המצאת הרשיון לרשות שנקבעה לכך בתקנות ובדרך שנקבעה (בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 30, עמ' 496).

לעיתים מוציאים נהגים שנפסלו לנהיגה כמרמה רשיונות נהיגה זמניים. בכל אותם מקרים, שעמדו עובדי ענ"ר על כך, כי נהג קיבל רשיון נהיגה בתקופה בה נפסל מלהחזיק רשיון על ידי בית משפט, הודיעה על כך למשרד המחוזי במקום מגוריו של הנהג, וזה היה אמור להודיע על כך למשטרה. עיון בתיקים במחוז תל-אביב והמרכז העלה, כי בתקופה אפריל—אוגוסט 1980 הוא מסר למשטרה על יותר מ-50 מקרים כאלה.

— המידע שהועבר למשטרה כלל רק את שמו של הנהג ומספר רשיון הנהיגה שלו, אך לא פרטים נוספים, שהיו מקילים על המשטרה לאתר, כגון מספר תעודת זהות כתובת, ואם הוא בעל רכב — גם את מספר הרישום של כלי הרכב. ענ"ר אינה עוקבת באופן שיטתי כדי לאתר את כל המקרים שנהגים החזיקו ברשיונות נהיגה בתקופה שבה היו פסולים מלהחזיק ברישיון. היא גם לא ביקשה ולא קבלה מידע מהמשטרה בדבר טיפולה בהודעות שהועברו אליה בנדון. מאחר שמדובר במקרים שבוצעו לכאורה עבירות חמורות, הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב המשרד לצורך בהגברת התיאום ושיתוף הפעולה עם המשטרה בנושא האמור. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, כי יפעל על פי המלצת הביקורת.

*

המחלקה לעיבוד נתונים ורישום שבמשרד התחבורה מנהלת רישומים הנוגעים ליותר ממיליון נהגים, שאת רשיונותיהם יש לחדש אחת לשנתיים, ולכשלושת רבעי מיליון כלי רכב שרשומים יש לחדש אחת לשנה. בביקורת על רישומים אלה הועלו ליקויים רבים, הנורמים טרדה רבה לבעלי רכב ולנהגים ובסופו של דבר גם מגדילים את העומס על משרדי הרישוי.

המחלקה נמצאת בתהליך הפעלת שיטות חדישות לעיבוד נתונים אוטומטי, ובעיקר הפעלת מאגר נתונים והונת שינויים באמצעות מסופים מקוונים. מן הראוי לשפר את השיטות במיוחד בתחום העברת בעלות על כלי רכב, שבו הועלו עיקר הליקויים.

רישוי ופיקוח על הסעות סיור והשכרת רכב

1. שכירת רכב פרטי לנהיגה עצמית, הובלת סיורים ברכב פרטי, ושכירת שירותי הסעה באוטובוסים מיוחדים או פרטיים, נעשו מבוקשים ומקובלים בשנים האחרונות. בתחום זה פועלות כיום, על פי נתוני משרד התחבורה, 91 חברות שברשותן כלי רכב פרטיים ואוטובוסים: 32 חברות להשכרת רכב פרטי; 22 חברות להובלת סיורים ברכב פרטי שעליו סימון של שני אנשי הנושאים אשכול עגבים במוט — ("האשכול"); 22 חברות המובילות תיירים באוטובוסים; 15 חברות המפעילות אוטובוסים לנסיעות מיוחדות. כן נמצאים 250 אוטובוסים בידי בעלי משאיות, שהיה להם היתר להסעת נוסעים בשכר והחל משנת 1971 ניתנה להם זכות להמיר את המשאיות באוטובוסים.

הפעילות האמורה טעונה רישוי ועל חלק מהרכב המשמש לכך חלים מיסים מופחתים. רישוי החברות לסיור ולהסעה מופקד בידי משרד התחבורה, באמצעות המפקח על התעבורה (להלן — המפקח), והוא גם מוסמך לפקח על ימית השירות והמחירים שלהן. בלשכה הראשית של המפקח בירושלים מועסק עובד האחראי לפיקוח המרכזי על הפעולות של הלשכות המחוזיות בתחום זה.

2. בחודשים אוקטובר—דצמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה בלשכה הראשית של המפקח בירושלים את מכלול הסדרי הטיפול והפיקוח על שירותי הסיור וההסעה המיוחדים ועל השכרת הרכב. פעולות המפקח בתחומים אלו, פרט להסעה מיוחדת באוטובוסים, נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1970 ראה דו"ח שנתי 21, (עמ' 549—552); ממצאי מעקב — ראה דו"ח שנתי 23 (עמ' 611). בדבר הולכת נוסעים באוטובוסים פרטיים — ראה דו"ח שנתי 27 (עמ' 571—573).

צווים ורישוי

1. ההסדר החוקי של העניינים השונים הקשורים בהולכת סיורים ובהשכרת רכב הוסדרו עד ספטמבר 1980 במסגרת ארבעה צווים שהוצאו על פי חוק הפיקוח, על מצרכים ושירותים: (השכרת רכב פרטי), התשי"ט—1959; (הולכת סיור ברכב פרטי), התש"ך—1960; (הסעת סיור באוטובוס), התשל"ג—1973; (הסעה מיוחדת באוטובוס), התשל"ט—1978. עיקר הוראות שבצווים אלה היו: הצורך בקבלת רשיון מאת המפקח, לשם ביצוע השירות, ותידושו; התנאים למתן הרשיון, במיוחד מספר כלי הרכב המיוערי למתן הרשיון, קיום משרד ומקום חנייה; העסקת קצין בטיחות, הכישורים הדרושים למנהל החברה ולעובדיה לצורך הפעלת השירות, ואופן סימון הרכב.

בספטמבר 1980 פירסם שר התחבורה צו פיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור ברכב והשכרתו), התשמ"א—1980 (להלן — הצו). מטרתו של הצו היא להקל על החברות העוסקות בתחומים שונים בענף האמור בקשר לתובותיהן על פי הצווים הקודמים, שחייבו להקים חברה נפרדת לכל תחום הסעה ולהחזיק כמה משרדים ומכסות שונות של כלי רכב: הצו מאפשר ניהול משרד אחד לכל סוגי ההסעה התיירותית וההסעה המיוחדת בכלי רכב שונים, וקובע שבבעלות משרד הנסיעות יהיו לפחות 25 כלי רכב מסוגים שונים. הצו כלל גם את עיקרי הוראות הצווים הקודמים, שעסקו בנושא, וביטל שלושה צווים הנוגעים להשכרת רכב פרטי, הולכת סיור ברכב פרטי והסעת סיור באוטובוסים.

— הצו מ' 1978 בדבר הסעה מיוחדת באוטובוס שבו נקבע שלצורך הפעלת שירות כזה על המבקש להיות בעלים של 25 אוטובוסים לפחות — נשאר בתוקפו. יוצא, שלגבי מפעילי שירות כזה קיימת התמרה; בעוד שבשאר ענפי ההסעה מספיקים 25 כלי רכב מסוגים שונים כדי לקבל את הרשיון הרי בענף האמור נדרשים 25 אוטובוסים, דבר המחייב השקעה כספית גדולה ביותר מצד המבקש. בתשובתו מיום 17.1.81 על פניית משרד מבקר המדינה הודיע המפקח כי בצו מ' 1980 נפלו השמטות מספר וכי יוצא תיקון, שיעמיד את מספר האוטובוסים הנדרשים על המישה בלבד; לצו יוספו נושאים מספר שעליהם הצביעה הביקורת, כגון מספר כלי הרכב המיוערי הדרוש בשנת הפעילות הראשונה, שעד כה הוסדרו במסגרת נהלים פנימיים.

2. הסעת סיור ברכב פרטי, השכרת רכב פרטי או אוטובוס, או הסעה מיוחדת טעונות רישיון עיסוק מידי המפקח. הרשיון ניתן לתקופה שאינה עולה על שנה אחת ועיסוק ללא רשיון הינו עבירה.

— בדיקת תיקים של 13 מבין 91 חברות העוסקות בהסעה מסוגים שונים, העלתה שבלשכה הראשית לא נמצאו מסמכים בדבר חידוש רשיונות העיסוק בשנים האחרונות. לדברי האחראי בלשכה חודשו הרשיונות והודעה על כך נשלחה לחברות, אולם בתיקים לא היו מסמכים בעניין זה. הרשיונות

להברות חודשו באופן אוטומטי בלא שנבדק אם השתנו התנאים הדרושים לקבלתם כגון פרישתו של קצין הבטיחות או המוסמך לתיירות, הקטנת מספר כלי הרכב מתחת למינימום הנדרש, או שינוי בתנאי החנייה והמשרד.

פיקוח

— הפקידו של המפקח הוא, כאמור, להפעיל פיקוח הן על רמת השירות והן על המחירים. מתברר שאין המפקח מקיים פיקוח על החברות בדרך של ביקורת שגרתית תקופתית, וזאת, לטענתו, בגלל מחסור בכוח אדם. הפיקוח נעשה רק בעקבות תלונות המגיעות אליו או בעת שהחברות מבקשות אישור למבנה משרד, לגודל החניון או לחידוש צי המכוניות. לא בכל מקרה מבוצע פיקוח זה על ידי האחראי לנושא, אלא מוטל על המפקח המחוזי שבו מתנהל העיסוק, והוא עורך בדיקה במקום, לפי פנייתו של האחראי. לפניית אלה לא תמיד נמצאה תשובה, ועל פי הרישומים שבמשרד המפקח, לא ניתן לקבוע אם הופעל הפיקוח בעניין זה או אחר אם לאו.

על אף שהשירותים של השכרת רכב, הסעות סיור ונסיעות מיוחדות הם בני פיקוח לא נקבעו בצווים מחירים שיש לשלם בעבור שכירת רכב והם נקבעים לפי תנאי השוק. לעומת זאת נקבעו מחירים לשירותים אחרים, לדוגמא: מחיר של סיור ברכב פרטי נקבע על פי משך הנסיעה וסוג הרכב; לנסיעה באוטובוס תיירים נקבעו מחירים מירביים. המפקח אינו מקיים פיקוח בתחום זה, שיבטיח כי המחירים שניגבו לא יהיו גבוהים מהמתיר. הפיקוח נעשה רק בעקבות תלונות המופנות אליו.

השכרת רכב לנהיגה עצמית

כדי להבטיח שירות נאות ובטוח לציבור המשתמשים ברכב לנהיגה עצמית, שרובם תיירים, הוקנו למפקח סמכויות בתחום זה, לרבות סמכויות אכיפה. הבדיקה שהקיפה את הרישומים על מצבת כלי הרכב בחברות השונות וכן ארבעה תיקים של חברות מבין 32 הפועלות בתחום זה, העלתה:

1. כדי להבטיח שירות נאות היה המפקח מעוניין שבבעלות חברות ההשכרה יהיו כלי רכב במספר רב ושהם יהיו חדישים ומשוכללים. בצו מ'1980 נקבע, כי רשיון לעסוק בהשכרת כלי רכב מותנה בכך. שברשות המבקש יש לפחות 30 כלי רכב, ללא הבדל למי הם מיועדים.

— על פי הרישומים בכרטסת המנוהלת בלשכת המפקח היו בדצמבר 1980 בידי כל אחת מ'20 חברות להשכרה פחות מ'25 כלי רכב, במקום המספר המזערי שנקבע.

בעקבות הביקורת, הודיע המפקח שרשיון העיסוק לחברות אלה לשנת 1981 יחודש על תנאי למשך חצי שנה, עד שישלמו את מצבת הרכב ויעמדו ביתר התנאים הנדרשים לקבלתו.

2. חברה להשכרת רכב, זקוקה, כאמור, לרשיון מאת המפקח כדי לפעול. הביקורת הקודמת העלתה, שחברות רבות פעלו ללא רשיון (ראה דר"ח שנתי 21, עמ' 550).

— הביקורת הנוכחית העלתה, שעוד בתחילת 1978 פנתה משטרת ישראל למפקח והודיעה לו על שתי חברות הפועלות ללא רשיון. בתיקי המפקח לא נמצא שנקטה פעולה נגד החברות הללו ולא ידוע אם הן ממשיכות לפעול גם כיום ללא רשיון.

3. בצו נקבע, שלרשות חברה להשכרה או להסעה יהיה מקום חנייה מתאים לסוג הרכב שהיא מפעילה, שאינו מהווה מטרד תחבורתי, וגודל דיו למספר כלי הרכב שקבע המפקח. בהנחיותיו של המפקח, מינואר 1980, נקבע, שעל חברת השכרה להבטיח לעצמה חניונים שיספיקו לפחות ל-35% מצי הרכב שלה.

— חברה גדולה להשכרת רכב, שבבעלותה 1,350 כלי רכב, דיווחה למפקח בפברואר 1980 שלרשותה כ-400 מקומות חנייה בכל סניפיה, בעוד שלפי ההנחיות היה עליה להבטיח לעצמה 470 מקומות חנייה. על אף זאת אישר המפקח את הפעלת הסניפים ולא דרש מהחברה השלמת מספר מקומות חנייה, כנדרש. בתשובתו, מינואר 1981, הודיע המפקח, כי בעקבות הביקורת נדרשה החברה להגדיל את מספר מקומות החנייה שברשותה.

"שכר מכר לכלי רכב"

השכרת כלי רכב לתקופה ארוכה, שבסיומה ניתנת לשוכר אפשרות לקנות את הרכב נקראת "שכר מכר לכלי רכב". כמה חברות להשכרה התמחו בענף זה. בשנים 1977 ו-1978 עסקו בכך כ-10 חברות וחל גידול רב במספר כלי הרכב שעליהם הוצהר כמיועדים להשכרה בשיטת "שכר מכר". לפי נתוני המכס יובאו לארץ בשנת 1978 כ-1,600 מכוניות שיועדו להשכרה בשיטה זו. לפי הצו יש לסמן את לוחיות הויהוי שלהן בצבעים ירוק-לבן. באותה תקופה חשדו שלטונות המכס והמפקח שחברות עסקו במכירת רכב לאזרחים ישראלים במסווה של עיסקאות "שכר מכר", ובדרך זו לא שילמו הקונים את מס הקנייה החל על הרכב שנמכר, ואינו חל על רכב להשכרה.

— בשנים 1977 ו-1978 התיר המפקח לחברות, שעסקו "בשכר מכר", שלא לסמן כנדרש את לוחיות הויהוי של המכוניות. היתר זה הקל על הפיכתן של עיסקאות אלו לעיסקאות מכירה. המפקח גם לא הפעיל כל פיקוח, באמצעות בדיקת יומני ההשכרה, על מהות העיסקאות וגם בכך נפרצה פירצה שאיפשרה את הפיכת חלק מעיסקאות אלה לעיסקאות מכירה.

בדיונים, שהתקיימו בתחילת 1979 בין המפקח לבין שלטונות המכס, הוסכם על כמה הסדרים שימנעו את התופעה של מכירת רכב לאזרחים ישראלים במסווה של עיסקאות "שכר מכר", שגרמה, לפי הערכת שלטונות המכס, אובדן הכנסות למדינה ממס קנייה, בשנת 1978, בסכום של כ-55 מיליון ל"י. ההסדרים כללו: הוראה של המפקח למשרדי הרישוי לחייב מחדש את כל כלי הרכב להשכרה בסימון מיוחד; תיקון בצו לגבי מס קנייה על טובין, מפברואר 1979, הקובע שפטור ממס קנייה ינתן מזמן לזמן רק לגבי רכב לנהיגה עצמית, ותקופת ההשכרה לא תעלה על שלושה חודשים לאותו שוכר, ואילו מכוניות שנועדו ל"שכר מכר" אינן פטורות עוד ממס קנייה.

— המפקח לא ערך בדיקות בנושא זה בחברות העוסקות בהשכרת הרכב, כך שעל אף התיקון בצו קיימת אפשרות שהחברות ממשיכות להשכיר רכב, הפטור ממס קנייה, לתקופות ארוכות מכפי שנקבע.

הולכת סוורים ברכב פרטי

1. הולכת סוורים לתיירים, שלא בנהיגה עצמית ("רכב אשכול"), טעונה, נוסף לרשיון שנותן המפקח גם רשיון ממינהל התיירות שבמשרד התעשייה המסחר והתיירות, וזה ניתן לחברות במשותף על ידי שניהם. הצו בעניין זה קובע, בין היתר: רשיון לכלי רכב שימשש להולכת סוורים יינתן לחברה בתנאי שהנהוג בכלי הרכב הוא גם בעל רשיון נהיגה במונית וגם בעל רשיון של מורה דרך מוסמך; רשיון לכלי רכב כזה ניתן רק לכלי רכב שבבעלות חברה אשר תישא באחריות למתן שירותים לתיירים ויש לה משרד ורישומים המאפשרים פיקוח על מילוי הוראות הצו. מתברר, שכלי הרכב שנועד להסעת תיירים נרש, בדרך כלל, על ידי הנהגים, אך הוא נרשם על שם חברה. כלי רכב המיועדים להולכת סוורים הם ברובם מכוניות חדישות, המצוידות במנוע דיזל ובמיוזג אוויר. הפטור ממיסים שניתן להן הוערך על ידי שלטונות המכס, במאי 1980, במיליון ל"י בקירוב למכונית.

— בביקורת הקודמת הועלו מקרים שבהם נעשה שימוש במכוניות "אשכול" שלא לייעודן; בביקורת המעקב (דו"ח שנתי 23, עמ' 661) הודיע משרד התחבורה, שהוא מכין צו חדש, שיאפשר הקפדה רבה יותר על האיסור להשתמש ברכב האמור למטרות אחרות. התברר, שגם בצו החדש, מאוקטובר 1980, לא נקבעו אמצעים לאכיפת איסור זה. היעדר פיקוח מצד המפקח על השימוש ב"רכב אשכול" מאפשר, גם לאחר תחילת הצו שימוש בכלי רכב אלה שלא למטרת הסעה של תיירים. כדי להבטיח פיקוח על שימוש ברכב זה לייעודו דן המפקח, במאי 1980, עם מינהל התיירות על הצורך בשימוש ביומן רכב, שבו יפורטו כל הנסיעות התיירותיות של כלי הרכב, ויאושרו על ידי מנהל התברו. עד למועד סיום הביקורת לא נדרש הרישום ביומן רכב, כאמור, והנושא לא הוסדר.

— היו מקרים, שבהם השתמשו בכלי רכב "אשכול", שלא על פי הצו, אולם המפקח לא נקט צעדים נגד המשתמשים; לדוגמא: מדיווח של חברה אחת התברר, שברשותה היו, בסוף 1978, 58 מכוניות, מהם לגבי נהגים של 21 מכוניות לא צויין מספר רשיון מורה דרך; בחברה אחרת נמצאו בשנת 1977 שלוש מכוניות "אשכול", שלא היו נהוגות בידי מורי דרך מורשים.

2. לפי תקנות התעבורה, התשכ"א—1961, על כל משרד נסיעות, שברשותו יותר מעשרים כלי רכב, להעסיק קצין בטיחות. בשל המבנה המיוחד של החברות להולכת סיורים ברכב פרטי, שבהן עובדים כעצמאיים מורי דרך ובעלי מכוניות סיור, ביקשו החברות לפטור אותן מהעסקת קצין בטיחות, אולם הם לא נענו והתקנות לא שוננו.

— חלק מהחברות העוסקות בענף זה אינן מעסיקות קציני בטיחות כנדרש. מתיקי המפקח עולה, שהוא לא נקט צעדים נגד החברות. לדעת הביקורת, על המפקח לפעול לאכיפת התקנות.

הולכת סיור באוטובוסים

1. בצו בדבר הולכת סיור באוטובוס נקבע, שלא יינתן רשיון למבקש כל עוד לא עומדים לרשותו שמונה אוטובוסים לפחות, מהם המישה לפחות שמספר מקומות הישיבה בכל אחד מהם גדול מ-30. עוד נקבע בצו, שחברות סיור באוטובוסים חייבות להעסיק מומחה להסעת תיירים וכן קצין בטיחות.

משרד מבקר המדינה בדק ארבעה תיקים של חברות — מבין 22 העוסקות בהולכת סיורים באוטובוסים והמפעילות 242 מבין 770 כלי הרכב בענף זה; עוד נבדקה מצבת הרכב, שעמדה לרשות כל אחת מ-22 החברות, לפי רישומי המפקח.

— המפקח נתן רשיון לארבע חברות שלרשותן לא עמד מספר האוטובוסים המיוערי, הנדרש. חברה גדולה לא העסיקה מומחה להסעת תיירים, וחברה אחרת לא העסיקה קצין בטיחות.

2. — ביולי ובספטמבר 1980 פנה המפקח לחברה ודרש ממנה להפסיק להפעיל אוטובוסים לתיירים בקווי התחבורה הציבורית, דבר האסור על פי הצו. עד לסוף 1980 לא נענה המפקח אולם הוא לא נקט צעדים לאכיפת הצו. בתשובתו מינואר 1981 הודיע המפקח, שעד לביורר המקרה לא יחודש רישונו של החברה.

3. לאחרונה אירעו מקרים מספר, שאוטובוסים בעלי מספר זר, שבהם באו קבוצות תיירים לארץ, לא עזבו את הארץ יחד עם התיירים, אלא המשיכו להוביל תיירים וסיורים ברחבי הארץ. בדיון שנערך בין נציגי המפקח לבין נציגי משרד התיירות הוחלט לבקש משלטונות המכס להעביר לשני הצדדים עותקים של אישורי הכניסה לארץ של אוטובוסים כאלה, כדי שניתן יהיה לפקח על פעילותם בארץ ועל עזיבתם אותה עם יציאת קבוצת התיירים.

— עד לסוף 1980 לא קויים פיקוח על הימצאותם ופעילותם בארץ של אוטובוסים בעלי רישום זר.

אכיפת הגבלות בטיסות שכר

התעבורה האווירית בעולם מכירה בשני סוגי פעילות: טיסות סדירות וטיסות בלתי סדירות, בעיקר טיסות שכר שבהן אדם או בני אדם שוכרים את כל קיבולת כלי הטיס לשימושם העצמי, או לשם מכירתה לאחרים, וזאת לצורך ביצוע טיסה חדיפעמית או במשך תקופה מסויימת. זכויות הטיס והתחבורה הבין-לאומית הוסדרו בהסכמים בין-לאומיים, רב צדדיים או דו צדדיים, והמדינות העדיפו את המובילים הלאומיים, על בסיס של הדדיות. בשנים האחרונות הקלו מדינות מספר, בראשן ארצות הברית, את הכללים שלפיהם הותרו טיסות שכר וגם מדינת ישראל, בעקבותיהן, הקלה במתן היתרים.

ביוני 1980 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה של אכיפת הכללים החלים על מפעילי טיסות השכר בארץ. הבדיקה נערכה באגף ליחסים בין-לאומיים שבמינהל התעופה האזרחית (להלן — מת"א), המופקד על הנושא, ובאגף תכנון וכלכלה שבמשרד התחבורה (ביקורת מקיפה על מת"א נערכה בסוף 1979 וממצאיה הובאו בדו"ח 30, עמ' 497).

1. בשנים 1966—1975 הותרו טיסות שכר מוגבלות לישראל לצליינים, לסטודנטים ולתיירים מארצות סקנדינביה. בלחץ משרד התיירות, אשר שאף לליברליזציה של טיסות השכר לארץ, מינה שר האוצר בשנת 1975 ועדה לאיתור ולאיסוף נתונים ועובדות על ההשלכות שיש להתרת טיסות שכר מעבר להיקף שהיה קיים, שחבריה היו עובדי מדינה ואישי ציבור. הוועדה נתבקשה לתת דעתה בעיקר לנקודות אלה: הכדאיות הכללת למשק הלאומי; הפרש המחירים, שבין טיסות שכר לטיסות

אחרות והשפעתו על היקף תנועת התיירות ועל קשרי התעופה האזרחית של המדינה. בפברואר 1976, בעקבות הגשת המלצות הוועדה, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להתיר טיסות שכר ממספר יעדים מוגבל לאילת ולעטרות, לקבוצות נוסעים מוגדרות, כגון צליינים וסטודנטים; ב־1.4.78 הוגדל מספר היעדים.

להלן נתונים על תנועת הנוסעים — נכנסים ויוצאים — בנמל תעופה בן־גוריון בחדשים מארס—מאי 1980, שיעור הנוסעים בטיסות סדירות ובטיסות שכר וכן שיעור הנוסעים בטיסות שכר של חברת אל על, כפי שריכזו משרד מבקר המדינה על פי הדיווחים הסטטיסטיים של מינהל התעופה האזרחית: כלל הנוסעים (בממוצע לחודש) — 240,000, מזה לאילת 5,700. בטיסות סדירות — 84%. בטיסות שכר — 16%, מזה 3% של חברת אל על.

בתחילת נובמבר 1978 נכנסו לתוקף תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר), התשל"ט—1978 (להלן — התקנות). התקנות הותקנו על ידי שר התחבורה בתוקף סמכותו לפי חוק רישוי שירותי התעופה, התשי"ג—1963, והן באו במקום תקנות משנת התשל"ח שבוטלו. הגוף הממונה על ביצוע התקנות הוא מת"א.

2. בעקבות פרסום התקנות חלה ליברליזציה בענף טיסות השכר, במה שנוגע למקומות, יעד ומוצא הטיסות והן הותרו מכל העולם, כולל מישראל. גידול זה בהיקף טיסות השכר לארץ וממנה והשפעתו, עוררו התנגדות מצד חברות המפעילות טיסות סדירות בשני הכיוונים.

להתרת טיסות השכר השפעה כלכלית הן על המשק הלאומי בכללותו, והן על חברת אל על כמוביל לאומי; משמעותיות כלכליות אלו נבדקו בדצמבר 1977 במאי ובנובמבר 1979 על ידי אגף תכנון וכלכלה שבמשרד התחבורה. המסקנות של בדיקות אלו נגעו בעיקר בכך, שחלה עלייה בשיעור הגידול של מספר התיירים שבאו לישראל מארצות שהפעילו טיסות שכר לעומת זה מארצות שמהן לא הותרו טיסות כאלה. התרומה נטו למאזן התשלומים של המדינה הנובעת מהתרת טיסות שכר בשנים 1978 ו־1979 חושבה על ידי האגף בהפרש בין התוספת לערך המוסף של ענף התיירות לבין הירידה בערך המוסף של חברת אל על: תוספת זו התבטאה לפי חישוביו בשנת 1979 ב־47 מיליון דולרים, ואילו הירידה בערך המוסף של אל על נאמדה ב־24 מיליון דולרים; מכאן, שלדעת האגף, התרומה נטו למאזן התשלומים הייתה חיובית — כ־23 מיליון דולרים.

הבדיקות שנערכו התייחסו גם לכך, שמגין 17,000 נוסעים שיצאו מהארץ בתקופה אפריל—ספטמבר 1979 בטיסות שכר, טסו 3,500 נוסעים בטיסות מעורבות שבהן יוצאות מהארץ קבוצות של ישראלים ושבות קבוצות של זרים, שיעדן גרמניה, אנגליה, צרפת וארה"ב. לפי חישובי האגף יש באי־עירוב קבוצות נוסעים כדי להביא חסכון שנת למשק שנאמד בין 0.5 מיליון דולרים ל־2.6 מיליון דולרים. בהמלצות המסכמות של האגף נקבע: שיש להמשיך בטיסות שכר מכל מקומות המוצא, בהיות תרומתן למאזן התשלומים חיובית; לבטל עירוב קבוצות הנוסעים בטיסות שכר; לשאוף להגדלת חלקה של חברת אל על בשוק טיסות השכר, דבר העשוי להגדיל את הכנסותיה.

באוגוסט 1980 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי נבדקות התקנות בדבר עירוב קבוצות ויתכן שיחול בהן שינוי.

3. התקנות מעמידות מגבלות מספר בפני החברות העוסקות בהפעלת טיסות שכר, בעיקר בתחומים הבאים:

(א) מתן אישור לביצוע טיסות שכר יוגבל למארגן ולמוביל אווירי, שכושרם הארגוני ויכולתם הפיננסית איתנים. המוביל ימציא למת"א ערבות בנקאית, להנחת דעתו, להבטחת חלקו בחבילת התיור. מוביל אווירי או מארגן, שהמציאו ערבות לפי דרישת מדינת המוצא, יהיו פטורים מחובת המצאת ערבות לפי תקנה זו, אם לדעת מת"א יש בערבות שהומצאה כאמור כדי להוכיח את יכולתם הפיננסית להבטחת חלקם בחבילת התיור.

ביקורת שנערכה באגף ליחסים בין־לאומיים במת"א העלתה, שמספר קטן של חברות נדרשו להפקיד ערבות בנקאית, אך בפועל לא הפקידה אף חברה ערבות כזאת, אלא כל החברות הפועלות המציאו ערבות במדינת המוצא.

(ב) המוביל לא ימכור כרטיסי טיסה אינדיבידואליים, וכל המשתתפים בקבוצה יטו בוחד הלוך ושוב. כן נקבע שפרסומי חבילות התיור יומצאו למת"א מיד לאחר הפרסום.

— מעיון במסמכי מת"א התברר, שהיו חברות שמכרו כרטיסים לכיוון אחד בלבד; עוד התברר, שהחברות יצאו בפרסומים שלא כללו פרטים על מתן שירותי קרקע. בכל המקרים הללו לא נקטה מת"א כל פעולה לאכיפת התקנות.

באוגוסט 1980 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי גם בעניין שירותי קרקע יחול שינוי בתקנות שתהיינה מוגדרות וברורות יותר.

(ג) טיסות שכר המותרות מישראל ליעדים שונים, פרט לארה"ב, הן טיסות מסוג "חבילת תיור", ונקבע שאם משתתף בקבוצה לא ניצל את שירותי הקרקע הכלולים בחבילת התיור, לא יחזור המארגן או המוביל את מחיר שירותי הקרקע שלא נוצלו.

— חברות בארץ מכרו כרטיסים לטיסות שכר מישראל, שבמחיריהם נכללו חבילות תיור בלי להודיע על כך לנוסעים. במקרים שבהם ניתנו שירותי הקרקע שסיפקו חברות השכר, הם היו, בחלק מהמקרים, בטיב גרוע.

*

מהאמור לעיל יוצא, שהפיקוח שהפעיל מת"א על ביצוע התקנות, היה רופף ולא התאפשרה אכיפת התקנות. מן הצורך שהמשרד יעשה יותר להסדרת תחום זה.

מכירת מניות אל על בארקיע, קווי תעופה לישראל בע"מ

בתחילת 1980 מכרה חברת אל על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן: אל על), לגורמים פרטיים, בהתאם להחלטת הממשלה, 50% מהמניות של חברת ארקיע, קווי תעופה בישראל בע"מ (להלן: ארקיע), שהיו בבעלותה. באותו מועד מכרה גם חברת העובדים של ההסתדרות הכללית (להלן: חברת העובדים), את חלקה היא; גם הוא 50% מהמניות.

ארקיע הוקמה ב־1950 על ידי אל על וחברת העובדים ובידי כל אחת מהן הייתה מחצית הבעלות על החברה. ארקיע פעלה בעיקר כחברת תעופה פנים ארצית, וביצעה גם טיסות בלתי סדירות לחוץ לארץ, בעיקר בשביל אל על. במסגרת תוכנית להרחבת פעולותיה וחיידוש הצי שלה רכשה ארקיע, בשנת 1977 שני מטוסי באק-111, שהם מטוסי סילון בגודל בינוני. הרכישה הוכיחה את עצמה כבלתי כדאית לארקיע וכתוצאה ממנה גדלו ההפסדים שלה במידה ניכרת לעומת השנים הקודמות.

במהלך שנת 1979 התגבשה הדעה במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שיש למכור את חלקה של אל על בארקיע, ובכך לנתק את הקשר ההדוק בין שתי החברות. אל על נתבקשה להפקיד את המניות של ארקיע בידי הממשלה ולמנות דירקטורים חדשים במקום הדירקטורים, שהיו נציגי אל על. עד מאי 1979 כיהן כיושב ראש הדירקטוריון של ארקיע יושב ראש הדירקטוריון של אל על, ועם החלפת הדירקטורים נתמנה לתפקיד זה המנהל הכללי של משרד התחבורה דאז.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה את עיסקת המכירה של מניות אל על. הביקורת נערכה במשרד התחבורה, במשרד האוצר ובאל על.

רכישת מטוסי הסילון

ארקיע רכשה את מטוסי הסילון מסוג באק-111 כדי לחדש את הצי שלה ולהעמידו על מטוסי סילון בגודל בינוני. מלכתחילה התנגדה אל על לרכישת המטוסים כיון שסברה שהיא לא הייתה מוצדקת מבחינה כלכלית. אולם מאוחר יותר הסכימה אל על לרכישה ואף התחייבה בפני ארקיע לחכור ממנה מספר מוערי של שעות טיסה לטיסות בקווי הבינלאומיים הקצרים. לאחר מכן התברר שמטוס בעל ביצועים כשל זה שנרכש, אינו עונה על התנאים שבהם פועלת ארקיע.

בספטמבר 1978 חתמו אל על וארקיע על הסכם בדבר חכירת מטוסי באק-111 לטיסות של אל על לתקופה 28.9.77 עד 31.3.79*. לפי ההסכם התחייבה ארקיע להעמיד לרשות אל על מטוס אחד החל ב־28.9.77. ומטוס נוסף החל ב־1.8.78. אל על התחייבה לחכור לפחות 1,100 שעות טיסה לשנה

* חוקף ההסכם היה ריטוראקטיבי לתקופה שעד תתימתו.

באוגוסט 1980 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי גם בעניין שירותי קרקע יחול שינוי בתקנות שתהיינה מוגדרות וברורות יותר.

(ג) טיסות שכר המותרות מישראל ליעדים שונים, פרט לארה"ב, הן טיסות מסוג "חבילת תיור", ונקבע שאם משתתף בקבוצה לא ניצל את שירותי הקרקע הכלולים בחבילת התיור, לא יחזור המארגן או המוביל את מחיר שירותי הקרקע שלא נוצלו.

— חברות בארץ מכרו כרטיסים לטיסות שכר מישראל, שבמחיריהם נכללו חבילות תיור בלי להודיע על כך לנוסעים. במקרים שבהם ניתנו שירותי הקרקע שסיפקו חברות השכר, הם היו, בחלק מהמקרים, בטיב גרוע.

*

מהאמור לעיל יוצא, שהפיקוח שהפעיל מת"א על ביצוע התקנות, היה רופף ולא התאפשרה אכיפת התקנות. מן הצורך שהמשרד יעשה יותר להסדרת תחום זה.

מכירת מניות אל על בארקיע, קווי תעופה לישראל בע"מ

בתחילת 1980 מכרה חברת אל על, נתיבי אוויר לישראל בע"מ (להלן: אל על), לגורמים פרטיים, בהתאם להחלטת הממשלה, 50% מהמניות של חברת ארקיע, קווי תעופה בישראל בע"מ (להלן: ארקיע), שהיו בבעלותה. באותו מועד מכרה גם חברת העובדים של ההסתדרות הכללית (להלן: חברת העובדים), את חלקה היא; גם הוא 50% מהמניות.

ארקיע הוקמה ב־1950 על ידי אל על וחברת העובדים ובידי כל אחת מהן הייתה מחצית הבעלות על החברה. ארקיע פעלה בעיקר כחברת תעופה פנים ארצית, וביצעה גם טיסות בלתי סדירות לחוץ לארץ, בעיקר בשביל אל על. במסגרת תוכנית להרחבת פעולותיה וחיידוש הצי שלה רכשה ארקיע, בשנת 1977 שני מטוסי באק-111, שהם מטוסי סילון בגודל בינוני. הרכישה הוכיחה את עצמה כבלתי כדאית לארקיע וכתוצאה ממנה גדלו ההפסדים שלה במידה ניכרת לעומת השנים הקודמות.

במהלך שנת 1979 התגבשה הדעה במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שיש למכור את חלקה של אל על בארקיע, ובכך לנתק את הקשר ההדוק בין שתי החברות. אל על נתבקשה להפקיד את המניות של ארקיע בידי הממשלה ולמנות דירקטורים חדשים במקום הדירקטורים, שהיו נציגי אל על. עד מאי 1979 כיהן כיושב ראש הדירקטוריון של ארקיע יושב ראש הדירקטוריון של אל על, ועם החלפת הדירקטורים נתמנה לתפקיד זה המנהל הכללי של משרד התחבורה דאז.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה את עיסקת המכירה של מניות אל על. הביקורת נערכה במשרד התחבורה, במשרד האוצר ובאל על.

רכישת מטוסי הסילון

ארקיע רכשה את מטוסי הסילון מסוג באק-111 כדי לחדש את הצי שלה ולהעמידו על מטוסי סילון בגודל בינוני. מלכתחילה התנגדה אל על לרכישת המטוסים כיון שסברה שהיא לא הייתה מוצדקת מבחינה כלכלית. אולם מאוחר יותר הסכימה אל על לרכישה ואף התחייבה בפני ארקיע לחכור ממנה מספר מוערי של שעות טיסה לטיסות בקווי הבינלאומיים הקצרים. לאחר מכן התברר שמטוס בעל ביצועים כשל זה שנרכש, אינו עונה על התנאים שבהם פועלת ארקיע.

בספטמבר 1978 חתמו אל על וארקיע על הסכם בדבר חכירת מטוסי באק-111 לטיסות של אל על לתקופה 28.9.77 עד 31.3.79*. לפי ההסכם התחייבה ארקיע להעמיד לרשות אל על מטוס אחד החל ב־28.9.77. ומטוס נוסף החל ב־1.8.78. אל על התחייבה לחכור לפחות 1,100 שעות טיסה לשנה

* חוקף ההסכם היה ריטוראקטיבי לתקופה שעד תתימתו.

בכל אחד מהמטוסים ופרור-ראטה לחלקי השנה. בהסכם נקבע, שאם אל על לא תשתמש, עד תום תקופת החכירה, במספר השעות המינימאלי היא תשלם לארקיע, בעבור כל שעה שלא נחכרה, סך של 490 דולר. בתקופה האמורה חכרה אל על 1,686 שעות טיסה במקום 2,383 שעות בהתאם להסכם, ובעבור השעות שלא נוצלו היא שילמה לארקיע כ-350,000 דולר.

אל על הסבירה למשרד מבקר המדינה, עוד במאי 1979, שהיא לא ניצלה את כל שעות הטיסה לפי ההסכם, כיוון שנוסעים התלוננו על שהטיסה במטוסים אלה נמשכה זמן רב מהמקובל ושהשירות שהם קיבלו לא הולם משך הטיסה, וגם בגלל העדר כדאיות כלכלית. לפיכך ומחמת הספק לגבי עתידה של ארקיע, לא נחתם אתה הסכם חכירה לשנת הכספים 1979. לגבי שנת 1980 לא תכננה אל על שימוש במטוסי באק-111.

עוד בפברואר 1978 ולאחר מכן במאי 1979 הודיע משרד מבקר המדינה לארקיע, שתהליכי העבודה של הנהלת החברה לא היו תקינים ושהחלטה כה חשובה בשביל החברה, כגון רכישת מטוסי סילון, נתקבלה מבלי שהמידע שהיה בידיה נבדק באופן יסודי. ארקיע הניחה מספר הנחות יסוד, שהוכחו כפועל כבלתי מציאותיות. על פי נתוני ארקיע מאותה תקופה הייתה התוכנית לרכישת שני מטוסי הסילון תוצאה מנתונים, שהראו שהפעולות של החברה בארץ התרחבו ושהתחזיות מצביעות על התרחבות נוספת. נתונים אלה הסתמכו במידה רבה על התחייבות של אל על לטיסות לחוץ לארץ, ועל הזמנות לשעבר של משרד הבטחון למספר רב של טיסות בארץ.

התברר, שהפעלת המטוסים בקווים שבהם טסו, בניגוד למתוכנן על פי התחזיות, הייתה מעבר לתחום הכדאיות הכלכלית לאל על, שהומינה את הטיסות, ולארקיע שהפעילה אותן. באשר לתחזיות של טיסות בשביל מערכת הבטחון התברר, שמשרד הבטחון צמצם בהרבה את היקף הזמנותיו, לעומת מספר ההזמנות, שארקיע העריכה בתחזיותיה, ובכך שינה את היערכותו בדבר שימוש בטיסות אורחיות. עוד התברר, שהתחזיות של ארקיע לגבי ההיקף הצפוי של הטיסות הפנים ארציות גם הן לא התממשו. גם תחשיבי היסוד של ארקיע בדבר היקף העלויות שלה הוכחו כבלתי מציאותיים למעשה.

ארקיע ניסתה ללא הצלחה להקים מערך תפעולי יותר רחב, הנשען על תוספת של מטוסי סילון, שלא היו עד אז ברשותה, בלא שהיה לה ביסוס כלכלי איתן, שיצדיק רכישת מטוסים כאלה, ובסופו של דבר התעורר הצורך להעמיד את המטוסים למכירה.

מצב החברה ערב המכירה

להלן נתוני חשבונות רווח והפסד של ארקיע לשנים 1973—1978, על פי דוחותיה הכספיים לאותן השנים (באלפי לירות):

1973	1974	1975	1976	1977	1978	
42,982	60,312	100,140	129,761	180,993	330,206	הכנסות-נטו
37,724	52,820	87,686	118,098	175,042	316,967	הוצאות תפעול
5,258	7,492	12,454	11,663	5,951	13,239	רווח תפעול גולמי
5,673	8,058	12,539	24,064	40,961	70,779	הוצאות מכירה, והנהלה, כלליות ומימון
(415)	(566)	(85)	(12,401)	(35,010)	(57,540)	רווח (הפסד)

בשנת 1976 גדלו ההפסדים של ארקיע, כתוצאה מגידול שהיה בהוצאותיה בשיעור של 42%, בעוד שהכנסותיה גדלו ב-30% בלבד. עם הפעלה מטוסי הבאק-111 של ארקיע בשנת 1977 גדלו הפסדיה בצורה ניכרת והגיעו ל-35 מיליון ל"י בשנת 1977, ו-57.5 מיליון ל"י בשנת 1978.

בסוף 1978 הצטברו הפסדים בסך של כ-106 מיליון ל"י, שהוקטנו ל-67 מיליון ל"י, בעיקר כתוצאה מרווחי הון שהיו לארקיע באותה שנה, ממכירתם של מספר מטוסים ישנים. אולם לפי התחזיות של הנהלת ארקיע לתקופה המסתיימת בדצמבר 1979, היא לא ציפתה לשיפור במצב, כי אם להגדלת ההפסד התפעולי ל-50 מיליון ל"י נוספות.

בסוף מארס 1979 הגיע הגרעון בתזרים המזומנים של ארקיע לכדי 60 מיליון ל"י, ואיים על המשך פעילותה של החברה. בעקבות קשיי הנוזילות של ארקיע, הציעה בפברואר 1979 ועדת השרים המיוחדת לפתרון הבעיות הכלכליות של ארקיע הסדרי מימון, שיאפשרו להפעיל את החברה באופן סדיר. יחד עם זאת מינתה ועדת השרים צוות מקצועי, שבחן את הפתרונות האפשריים במסגרת החלופות השונות להיערכותה של ארקיע לטווח הארוך.

ההמלצות העיקריות של הצוות המקצועי היו: למכור שני מטוסי סילון של החברה מדגם באק-111; להתאים את מצבת כוח אדם לשינויים שחלו בחברה; לנתק את הקשר הדומיננטי והתלות של ארקיע באל על; לנהל משא ומתן, באמצעות צוות משותף לבעלים ולממשלה, על שיתופם של גורמים פרטיים בבעלות על חברת ארקיע, על חשבון חלקם של הבעלים הנוכחיים, ולתת לגורמים הפרטיים תפקיד מרכזי בניהול החברה.

ההחלטה על המכירה

המלצות הצוות אומצו על ידי ועדת השרים ובהחלטה מ-29.4.79 נקבע, ש"הממשלה תקבל באופן זמני את המניות שבידי חברת אל על, וששר התחבורה ימנה מחצית ממספר המנהלים בחברת ארקיע". לפי בקשת שר התחבורה, מינה הדירקטוריון של אל על, בישיבתו ב-13.5.79, חמישה דירקטורים חדשים, שהומלצו על ידי השר לדירקטוריון של ארקיע, במקום הדירקטורים מטעם אל על, לרבות היושב ראש.

ב-21.5.79 פנה יושב ראש הדירקטוריון של אל על למנהל רשות התכרות והודיע לו שעל ידי החלפת הדירקטורים נותק להלכה ולמעשה כל קשר של אל על לניהול ארקיע, ולכן הוא ביקש, להביא לסיומה המהיר גם את בעלותה של אל על בארקיע ושעד אז לא יהיו הדירקטורים, שמונו על ידי אל על נתונים לפיקוחה ולהנחיותיה, אלא לפיקוחם והנחיותיהם של השרים אשר לפי בקשתם נתמנו. בידי אל על נשארו המניות של ארקיע, שהיו שייכות לה עד למכירתן.

על סמך ההחלטה האמורה של ועדת השרים ובהתאם להמלצות של הצוות המקצועי, התחילה ארקיע להנהיג יעול וחסכון, ולצמצם מצבת העובדים מ-380 בסוף שנת 1978 לכ-220 עובדים בסוף ינואר 1980. בסוף קיץ 1979 גם נמכר מטוס סילון אחד מהסוג באק-111, והמטוס השני הועבר למכירה באנגליה.

ביוני 1979 פנה שר התחבורה לאיש ציבור והסמיך אותו לבוא בדברים עם קונים בכוח כדי לבחון הצעות אפשריות לרכישה של מניות הבעלות בחברה, כולן או מקצתן. השר הוסיף שהצעות ואפשרויות מעשיות יובאו בפני הבעלים לשיקול דעתם ולהנחיותיהם לפני סיכום תנאי המכירה ולפני שתתקבלנה החלטות מחייבות. השר הודיע לאיש הציבור כי הפנייה אליו נעשתה בתיאום עם חברת העובדים וחברת אל על. בעקבות זאת נוהל משא ומתן עם מספר גופים, שגילו התעניינות ברכישת המניות, אולם, כפי שנמסר לביקורת, בסיומו של דבר נותר רק אחד מהם, שהיה מוכן לרכוש את המניות והצעת המחיר שלו הייתה 1.5 מיליון דולר.

בישיבת הדירקטוריון של אל על מיום 17.1.80 העלה המנהל הכללי של משרד התחבורה דאז שהיה דירקטור באל על וממאי 1979 כאמור יושב ראש הדירקטוריון בארקיע את הצורך בהחלטת הדירקטוריון של אל על לגבי מכירת המניות של אל על בארקיע, הוא ציין כי הושלם משא ומתן על מכירת ארקיע בתנאים טובים, ועל כן נדרשת החלטה שתאפשר את חתימת ההסכם. בעקבות דיווח זה החליט הדירקטוריון באותה ישיבה לייפות את כוחם של יושב ראש הדירקטוריון של אל על ושל דירקטור נוסף, המנהל הכללי בפועל והמשנה למנהל הכללי, לסכם את הנושא של מכירת המניות ולהחליט בדבר הסכם המכירה.

בישיבת הדירקטוריון של אל על ב-31.1.80 העלה שוב המנהל הכללי של משרד התחבורה דאז את נושא מכירת ארקיע והסביר, שנדרש אישור מאת הדירקטוריון לגמר העיסקה. הדירקטוריון החליט באותה ישיבה לתבוע, שמנהלי המשא ומתן על מכירת ארקיע יבואו בדברים עם קונים לגבי הסדר, שיגביל את היקף הפעולות של ארקיע בתחום טיסות השכר. עוד החליט הדירקטוריון להסמיך את יושב הראש ואת המנהל הכללי בפועל להביא בפני ועדת השרים לענייני כלכלה את עמדת אל על.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה אל חברת אל על העירה החברה, כי הדירקטוריון בהרכבו החדש היה סבור שלא היה מקום למכירת המניות של ארקיע שהיו בידי אל על. אף שלא נתקבלה כל החלטה פורמאלית בעניין זה, הובאה ההשקפה הזו לידיעת השרים הנוגעים בדבר.

ב־3.2.80 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר את עקרונות המסגרת למכירת חלקה של אל על בחברת ארקיע על בסיס ההחלטות של ועדת השרים לענייני ארקיע מיום 29.4.79 והדירקטוריון של אל על מיום 31.1.80.

אף על פי שאל על הייתה בעלת המניות, היא לא השתתפה בניהול המשא ומתן בדבר קביעת המחיר ותנאי התשלום. טיוטת חוזה המכירה הונאה אמנם לפני הדירקטוריון של חברת אל על, אך מהפרוטוקולים עולה, שהמחיר ותנאי המכירה לא נדונו בפניו. ההחלטה הסופית, שהתקבלה בעניין זה, הייתה של ועדת השרים לענייני כלכלה, שאישרה את המכירה ב־3.2.80, ואל על פעלה כנדרש, לאור ההחלטת ועדת השרים מיום 29 באפריל 1979 שהזכרה לעיל.

אומדן ערך המניות

אל על ערכה אומדן על ערך השוק של נכסי ארקיע ליום 30.6.79 (חצי שנה לפני המכירה), שהתבסס על מאזן ליום 31.12.78 (לא היה מאזן ליום 30.6.79), לפי אומדן זה היה ערך השוק הנקי של נכסי ארקיע 150—200 מיליון ל"י, שהיינו 5.5—7.5 מיליון דולר. בסכום זה לא נכלל הערך המשוערך של מגרש שבבעלות ארקיע ששטחו היה 3,044 מ"ר הנמצא ליד שדה דב.

באוגוסט 1979 ערכו כלכלני אל על גם אומדן חילופי של ערך השוק של ארקיע, על בסיס הערך הנוכחי של זרמי המזומנים העתידיים הנובעים מהפעלת החברה, והגיעו למסקנה, שערך השוק של ארקיע נאמד בין 8.8 לבין 9.3 מיליון דולרים. לצורך האומדן הונחו הנחות עיקריות: שהחברת ארקיע היא חברה פנים ארצית בעלת ציוד טיסה, תשתית הוגנית, וכוח אדם המותאם למשימה זו; שאומדני התנועה אינם כוללים נתיבים פנים ארציים המופעלים על ידי חברה שלובה, והכנסות מהולכת חיילים בעבור מערכת הבטחון; שכוח האדם המופעל הוא 198 עובדים, מתוכם 25 טייסים, 23 דיילות ו־150 עובדי קרקע; וכן הנחות בדבר הכנסות מהולכת נוסעים, הוצאות שכר ומחיר ההון.

גם משרד התחבורה הכין שתי הערכות בדבר ערכה של ארקיע, האחת מאפריל 1979 והשנייה מיולי אותה שנה. האומדן מאפריל 1979 מנסה לאמץ את ערכה של ארקיע מהיבט הנכסים שלה ושיערוך הנכסים וההתחייבויות, במידת האפשר, על פי מחיר השוק לאותו יום. נתוני הבדיקה הראו כי אם יימכרו כל הנכסים ויוממשו כל ההתחייבויות יישאר בידי בעלי ארקיע סכום של כ־115 מיליון ל"י, שהם כ־5.5 מיליון דולר לפי שער החליפין באותו מועד. אולם ככל שפיצויי הפיטורין לכל העובדים יעלו על 100%, וזאת במקרה של פירוק טוטאלי ותשלום פיצויים מוגדלים בשיעור העולה על 150%, יקטן הסכום עד כדי מתן ערך שלילי לקרן הבעלים.

האומדן המצוי בתיקי משרד התחבורה מיולי 1979, שנעשה בהסתמך על המאזן של ארקיע ליום, 31.12.78 קובע, שערכה המשוערך של החברה מסתכם ב־8.6 מיליון דולר, וזאת בלא לכלול נכסים בלתי מוחשיים, המוערכים ב־900,000 דולר בקירוב (פרמיה הגלומה בהלוואות עם ביטוח שער והלוואות לא צמודות). עוד נאמר במסמך זה, כי בחישוב הערך הנקי של הנכסים נקבע ערכו של המגרש בשדה דב ב־5 מיליון ל"י, אולם מחיר זה אינו מעודכן וערך המגרש עשוי להגיע לכדי 40—50 מיליון ל"י, כאשר יהיו היתרים לבנייה עליו.

עוד נאמר באותו מסמך, כי העתודות והיעודות שבידי החברה מספיקות לפיצויים בגובה של 100% וכי לא נלקח בחשבון ערך המוניטין של החברה.

הסכם המכירה

בהתבסס על החלטות ועדת השרים והדירקטוריון של אל על נחתם הסכם בדבר מכירת ארקיע, שסעיפיו העיקריים הם כלהלן:

(א) המניות של אל על ושל חברת העובדים יימכרו לחברת תעופה מקומית, שארקיע הייתה קשורה עמה אז בקשר בעלות, תמורת 1.5 מיליון דולר, כאשר אל על תקבל 750,000 דולר וחברת העובדים 750,000 דולר. 700,000 דולר ישולמו ביום העברת המניות, שנקבע ל־20.3.80, בצירוף רכיב שנתיב שתהיה בשיעור של 13 אחוזים מיום חתימת ההסכם; יתרת הסכום תשולם בתשלומים שנתיים נושאי רכיב עד 15.2.83.

(ב) הקונים יקנו מהמוכרים את ההלוואות של הבעלים וההלוואות ישולמו למוכרים על ידי הקונים מיד עם מכירת מטוס הסילון. הקונים יצהירו את המוכרים מפרובינות הבעלים, שניתנו לארקיע.

(ג) הקונים יגרמו לכך, שארקייע תשלם לאל על ולחברת העובדים דמי ניהול ועמלת ערבויות בסכום כולל שייקבע על ידי איש הציבור. תמורת הסכום האמור לא תהיינה תביעות וטענות כלשהן של המוכרים לגבי המניות והזכויות של ארקייע בחברת הבת שלה, שהיו ויישארו קניינה של ארקייע. ביולי 1980 הוסכם בין הצדדים כי סכום דמי הניהול יהיה 6.5 מיליון ל"י.

במהלך המשא ומתן הובטח לעובדים, שהם יקבלו 25% מזכויות הבעלות והניהול בארקייע בבעלותה החדשה. בהסכם נקבע, שכל הון המניות, המוצא והבלתי מוצא של ארקייע, ייהפך למניות רגילות מסוג אחד בנות 1 ל"י כל אחת. התקנות של ארקייע יתוקנו באופן שהמחזיק בכל 10% מהון מניות המוצא של ארקייע, יהיה זכאי למנות בגינן עשירית מחברי הדירקטוריון של החברה, וכי מספר חברי הדירקטוריון לא יפחת מעשרה. כן נקבע, כי לחברת נאמנות של חברת העובדים בע"מ יקצו על ידי ארקייע 1,054,866 מניות רגילות בנות 1 ל"י כל אחת, כך שבידי חברת הנאמנות יהיו, על פי הקצאה זו, 25% מכלל הון המניות שיוצא על ידי ארקייע. מניות אלה, לפי ערכן הנקוב, תיפרענה רק מתוך הדיבידנדים, שישולמו על ידי ארקייע ובלי כל קשר למידת הפרעון שלהן וזכו את מחזיקיהן במלוא הדיבידנדים, מניות הטבה, וזכויות אחרות בחברה, שיוכרו או ישולמו.

לגבי המניות שיוקצו לחברת הנאמנות של חברת העובדים סוכם שהן תהיינה מיועדות להעברה לתאגיד של כלל עובדי ארקייע, שיקום ויתנהל על פי העקרונות הבאים: תאגיד ללא הון מניות; כל עובד קבוע בארקייע יהיה חבר בתאגיד, וחברות תיפקע עם הפסקת עבודתו בארקייע. צירוף חבר לתאגיד יהיה ללא השקעה, וכאשר תיפקע חברותו תהיה ללא קבלת תמורה; עם פירוק התאגיד יועברו כל נכסיו העודפים לחברת העובדים או למי שחברת העובדים תורה, ושינוי הוראה זו במסמכי התאגיד יהיה טעון אישור בכתב של חברת העובדים.

הסכומים שהושקעו במשך השנים בארקייע ממקורות אל על או ממקורות ממשלתיים, היו: השקעות של אל על בהון המניות של ארקייע בסך 1.5 מיליון ל"י (כ־300,000 דולר לפי שערי החליפין שהיו במועדי ההשקעות); הלוואות בלתי צמודות מאל על, שהסתכמו בסוף דצמבר 1978 בכ־8.7 מיליון ל"י, בריבית שנתית ממוצעת של 19.7% ושרובן ניתנו בשנים 1977 ו-1978; הלוואות מאת הממשלה, שיתרתן לסוף דצמבר 1978 הייתה 8.8 מיליון ל"י בריבית שנתית של 17%-24%. ארקייע קיבלה מאל על ערבויות להלוואות במטבע חוץ לרכישת מטוסים, וכן ביטוח שער של הממשלה על הלוואות אלה.

תמורת ההשקעות הללו נתקבלו כאמור בעת המכירה 750,000 דולר בעבור מניות אל על בארקייע, 3.2 מיליון ל"י (כ־75,000 דולר) כדמי ניהול ותמורת חלקה של ארקייע בחברת הבת שלה, וכן החור הלוואות אל על ושחרור מהערבויות על הלוואות אחרות. הלוואות הממשלה לארקייע נשארו בתוקפן על פי לוח הסילוקין המקורי. יצוין כי במשך כל התקופה של בעלות אל על ארקייע לא קיבלה אל על דיבידנד בגין המניות שהיו בידיה.

פער ניכר קיים בין ההערכות, שהוכנו על ידי אל על ומשרד התחבורה ובין המחיר הנמוך, שהושג תמורת המניות בסופו של דבר, כחצי שנה יותר מאוחר. פער זה נבע מן הקשיים למצוא לחברת ארקייע, קונה שיהיה מוכן לקבל על עצמו לשקם אותה במסגרת האילוצים שבהם פעלה; פער זה נובע גם מן הפסדים הנוספים שצברה החברה, בין מועד ההכנה של ההערכות הנזכרות ובין תאריך המכירה.

*

מן התוצאות שהושגו משתקף, שהמניות נמכרו לא מהמגמה לצמצם את השתתפות הממשלה בחברות שבשליטתה, אלא כדי שהממשלה תשתחרר מאחריותה לניהול מפעל עסקי, שהיה גם נושא שליחות ציבורית, בתקווה שבבעלות אחרת, נתונה פחות ללחצים, הוא יצליח יותר.

האפשרות שאל על תמשיך להחזיק בידיה את המניות, ושישותפו גם משקיעים פרטיים ועובדי ארקייע, במסגרת הבעלות על יתרת המניות, נדחתה, משום שלדעת הממשלה לא יכלה אל על באותה שעה, בגלל בעיותיה היא, לקבל על עצמה התחייבויות לניהול ולמימון, ולהגדיל את מעורבותה בתחום, שאיננו חיוני לשליחותה העיקרית.

למשרד האוצר כמעט שלא היה חלק בהליכים הקשורים במכירת המניות, וגם חוק החברות הממשלתיות, כלשונו, אינו מחייב זאת. לדעת הביקורת, ראוי היה שבעתיד יגלה האוצר יתר מעורבות במכירת מניות של חברות מהסוג שבו מדובר, שיש בהן עניין ממלכתי מובהק.